

TAMPEREEN YLIOPISTO
Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos

Aluetieteen verkkojulkaisut - Tampere Regional Studies Net Series vol. 3/2003

Anu Takala ja Ilari Karppi

AJANKOHTAISTA ALUEELLISESSA KEHITTÄMISESSÄ

Katsaus alueellisesta kehittämisestä käytävään keskusteluun

<u>Tutkimuksen kuvaus</u>	
Tutkimuksen nimi Ajankohtaista alueellisessa kehittämisessä. Katsaus alueellisesta kehittämisestä käytävään keskusteluun	Lopulliseen muotoon toimittanut Ilari Karppi
	Kirjoittajat Anu Takala Ilari Karppi (luvut 0, 5.3 ja 5.4)
Julkaisijan osoite Tampereen yliopisto, aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos 33014 TAMPEREEN YLIOPISTO	
<p>Alueellisessa kehittämisessä ollaan siirrytty ohjelmallisen aluepolitiikan kauteen ja maakunnalliset liitot ovat ottaneet lääninhallitusten roolin ja aseman väliportaan tasoisina aluekehitysviranomaisina. 1990-luvun alkupuolen poikkeuksellisen ankara taantuma suurensi kehittyneisyyseroja maan eri osien välillä, minkä lisäksi voimakas muuttoliike on väestön ikääntyessä synkistänyt useiden alueiden kehityskuvaa. Lamakausi merkitsi myös tehokkuusajattelun nousua alueellisen kehittämisen perustavanlaatuisten opinkappaleiden joukossa ohi kehitystä tasaavan ajattelun. Tätä suuntausta tuki alueellisen kehityksen tutkijoidenkin joukossa yleisesti alaa vallannut usko markkinoiden valintaan, markkinoita yleensä painottaviin järjestelmiin samoin kuin globaalin kilpailuasetelman väistämättömyyteen ja erilaisten toimenpiteiden suhteuttamiseen tässä kilpailussa selviytymiseen.</p> <p>Viime vuodet ovat olleet alueellisen kehittämisen ja aluepolitiikan ammattilaisille poikkeuksellisen haastava uudenlaisiin haasteisiin sopeutumisen ja uuden opettelun ja ajanjakso. Sen lisäksi, että kotimaisen aluepolitiikkaa ja julkista sektoria koskevan säännöspohjan ja sen soveltamisen saralla on tapahtunut merkittäviä periaatteellisia muutoksia, on Suomi liitetty osaksi EU-eurooppalaista kehittämispolitiikan periaatteistoa. Esimerkiksi työttömyyden ja muiden työmarkkinoiden toimintaa koskevien rakenteellisten ongelmien hoitamisessa olemme nyt osa järjestelmää, jonka perusta luotiin alkujaan keskisen Euroopan raskaan teollisuuden rakennemuutoksen loiventamiseksi. Kestävän kehityksen vaatimus suunnittelussa ja kehittämisessä on noussut hyvää tarkoittavien julistusten tasolta sekä ympäristökysymysten akuuttiuden että uusien suunnittelukäsitteiden myötä kohti käytännön sovellutuksia. Myös tässä yhteydessä Suomen jäsenyys osana laajempaa eurooppalaista kokonaisuutta on ilmeinen toimintaperiaatteiden ja -tapojen uusiutumista kiihdyttänyt tekijä.</p> <p>Tämä katsaus on tehty yhden suomalaisen aluekehitysviranomaisen, Pirkanmaan liiton, ja yhden alueellista kehittämistä vuosikymmenten ajan tutkineen ja aluekehittäjiä kouluttaneen yksikön, Tampereen yliopiston aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitoksen yhteistyönä. Julkaisun tarkoituksena on tarjota käytännön aluekehittäjille katsaus joukkoon keskeisiä kehittämisteemoja ja niitä koskevaan keskusteluun, saatavilla oleviin lähteisiin ja raportteihin sekä, kuten tutkijoiden töiden kohdalla aina on kyse, tekijöiden tapoihin painottaa keskustelun joitakin piirteitä. Katsaukseen ollaan koottu sekä kotimaista että kansainvälistä materiaalia, pääosin 1990-luvun lopulta ja uuden vuosituhannen ensimmäisiltä vuosilta.</p>	
© Kirjoittajat ja Tampereen yliopisto, aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos 2003 ISBN 951-44-5778-1	

Anu Takala ja Ilari Karppi

AJANKOHTAISTA ALUEELLISESSA KEHITTÄMISESSÄ

Katsaus alueellisesta kehittämisestä käytävään keskusteluun

**Tampereen yliopisto
Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos
Aluetieteen verkkojulkaisut - Tampere Regional Studies Net Series vol. 3/2003**

**Tampere 2003
ISSN 1458-5499
ISBN 951-44-5778-1**

SISÄLTÖ

0. JOHDANTO	1
1. ALUEIDEN ASEMAN MUUTOS JA SEN MERKITYS	3
1.1. Yhteiskunnalliset muutossuunnat	3
1.1.1. Globalisaatio	3
1.1.2. Tietoyhteiskuntakehitys	5
1.1.3. Hyvinvointivaltion murros	6
1.2. EU ja alueet	6
1.3. Kehitys Suomessa	7
1.4. Alueiden toimintaympäristö muuttunut	7
2. ALUETALouden KEHITTÄMISEN POTENTIAALIT	11
2.1. Teknologia- ja talouskehitys aluekehityksen määrittelijöinä	11
2.2. Alueen endogeeninen kasvu	15
2.3. Alueiden kilpailukyky	18
2.4. Osaamisvetoinen aluekehitys	21
3. TYÖVOIMA JA SEN LIKKUVUUS	26
3.1. Työttömyys	26
3.1.1 Työttömyyden yleinen kehitys	26
3.1.2. Työttömyyden alueellinen jakautuminen	27
3.1.3. Työttömyyden ja sen alue-erojen tasoittuminen	28
3.2. Muuttoliike/työvoiman alueellinen liikkuvuus	31
3.2.1. Muuttoliikkeen kehitys/yleistä	31
3.2.2. Muuttoliikkeen vaikutus aluekehitykseen	33
3.2.3. Muuttoliikkeen vaikutukset kuntiin	35
3.3. Muuttoliikkeen hallinta	37
3.4. Osaavan työvoiman saatavuus	41
4. ALUEIDEN MERKITYS HYVINVOINNIN TURVAAJANA	43
4.1. Hyvinvoinnin alueellinen kehittyneisyys	43
4.1.1. Hyvinvointitutkimuksen suuntauksia	43
4.1.2. Hyvinvoinnin käsite ja alueellinen erilaistuminen	43
4.1.3. Hyvinvoinnin alueelliset erot	45
4.2. Kestävä kehitys	47
4.2.1. Sosiaalisesti kestävä kehitys	48
4.2.2. Kestävä kehitys – kasvava vaatimus ja mahdollisuus	49
4.2.3. Kehittämisenäkökulmia	50
4.2.4. Kestävän kehityksen taloudelliset vaikutukset Suomessa	50
5. ALUEKEHITYS JA YHTEISTOIMINNAN ETIIKKA	52
5.1. Sosiaalinen pääoma	52
5.2. Alueellinen kehittämisprosessi ja kehittäjätoimijat	54
5.2.1. Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki	55
5.2.2. Uuden maankäyttö- ja rakennuslain haasteet osallistumiselle	55
5.3. Yhteistoiminta ja yhteistoiminnan etiikka alueellisessa ja paikallisessa kehittämisessä	58
5.4. ”Hyväksyttävyyys”	60
6. ALUEKEHITYKSEN TULEVAISUUDEN HAASTEITA	63
6.1. Alueiden kehityspiirteitä tulevaisuudessa: näkökulma	63
6.2. Aluetalouden kehittämisen haasteet	63
6.3. Työvoima ja sen liikkuvuus	65
6.4. Hyvinvointi	68
6.5. Yhteenveto: aluepolitiikan kehittämistarpeista	70
LIITTEET	
1. Aluepoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden analysointia	73
2. Keskustelua aluepolitiikan tavoitteista	75
3. Katsaus aluetieteen alan julkaisuihin	76
4. Pohjoismaista alueellista suunnittelua ja aluepolitiikkaa käsitteleviä esimerkkiteoksia	78

0. JOHDANTO

Alueellinen kehittäminen on viimeksi kuluneen noin viidentoista vuoden ajan ollut poikkeuksellisen suurten institutionaalisten muutosten kohteena. Aluepoliittisen lainsäädännön normaali syklinen uusiutuminen on saanut uuden ulottuvuuden Suomen liittyttyä vuonna 1995 Euroopan unionin jäseneksi ja tultua samalla osaksi koko unionin kattavaa alue- ja rakennepolitiikkaa.

Alueellisessa kehittämisessä ollaan siirrytty ohjelmallisen aluepolitiikan kauteen ja maakunnalliset liitot ovat ottaneet lääninhallitusten roolin ja aseman väliportaan tasoisina aluekehitysviranomaisina. 1990-luvun alkupuolen poikkeuksellisen ankara taantuma suurensi kehittyneisyyseroja maan eri osien välillä, minkä lisäksi voimakas muuttoliike on väestön ikääntyessä synkistänyt useiden alueiden kehityskuvaa. Lamakausi merkitsi myös tehokkuusajattelun nousua alueellisen kehittämisen perustavanlaatuisen opinkappaleiden joukossa ohi kehitystä tasaavan ajattelun. Tätä suuntausta tuki alueellisen kehityksen tutkijoidenkin joukossa yleisesti alaa vallannut usko markkinoiden valintaan, markkinoita yleensä painottaviin järjestelmiin samoin kuin globaalin kilpailuasetelman väistämättömyyteen ja erilaisten toimenpiteiden suhteuttamiseen tässä kilpailussa selviytymiseen.

Lienee kohtuullista väittää, että viime vuodet ovat olleet alueellisen kehittämisen ja aluepolitiikan ammattilaisille poikkeuksellisen haastava uudenlaisiin haasteisiin sopeutumisen ja uuden opettelu- ja ajanjakso. Sen lisäksi, että kotimaisen aluepolitiikkaa ja julkista sektoria koskevan säännöspohjan ja sen soveltamisen saralla on tapahtunut merkittäviä periaatteellisia muutoksia, on Suomi liitetty osaksi EU-eurooppalaista kehittämispolitiikan periaatteistoa. Esimerkiksi työttömyyden ja muiden työmarkkinoiden toimintaa koskevien rakenteellisten ongelmien hoitamisessa olemme nyt osa järjestelmää, jonka perusta luotiin toisen maailmansodan jälkeisenä aikana keskisen Euroopan raskaan teollisuuden rakennemuutoksen loiventamiseksi. Kestävän kehityksen vaatimus suunnittelussa ja kehittämisessä on noussut tuon ajanjakson jälkeen hyvää tarkoittavien julistusten tasolta sekä ympäristökysymysten akuuttuuden että uusien suunnittelukäsitteiden myötä kohti käytännön sovellutuksia. Myös tässä yhteydessä Suomen jäsenyys osana laajempaa eurooppalaista kokonaisuutta on ilmeinen toimintaperiaatteiden ja –tapojen uusiutumista kiihdyttänyt tekijä.

Oman teemakokonaisuutensa muodostavat tasa-arvoon, päätöksenteon avoimuuteen ja erilaisten taloudellisten ja hallinnollisten toimenpiteiden sosiaaliseen ulottuvuuteen kytkeytyvät tekijät. Suunnittelu- ja kehittämistyöltä vaaditaan jatkuvasti suurempaa läpinäkyvyyttä ja eräänlaista hyväksyttävyyttä kansalaisten suuntaan. Eräs keino toiminnan läpinäkyvyyden parantamiseen ohjelmallisen kehittämisen aikakautena on määrämuotoisten arviointikäytäntöjen tuleminen osaksi julkisten organisaatioiden toimintaa. Arviointi on organisaation ulkopuolisille yhteisöille tarjoutuva keino päästä näkemään, kuinka julkisia resursseja käytetään, mitä niiden käyttämisellä tavoitellaan ja kuinka nämä tavoitteet saavutetaan. Samalla arviointi on

arvioinnin kohteena olevalle organisaatiolle itselleen keino kehittää omaa oppimistaan, jaloittaa toimintaprosessejaan.

Osa kehittämispolitiikan kentällä tapahtuneista uudistuksista on vielä suurelta yleisöltä piilossa. Esimerkiksi arviointi koetaan helposti tekniseksi ja vieraaksi vaikka kyseessä onkin yhteisten resurssien tuloksekkaan ja vaikuttavan käytön kontrolli. Eri viranomaisten välinen työnjako ja näiden välisen yhteistyön organisointi on sekin verraten väljästi tunnettua. Konkreettiset seikat kuten ympäristökysymykset puhuttavat – etenkin jos ne kohdistuvat ihmisten välittömään lähiluontoon. Sama koskee maankäytön suunnittelua yleisemminkin. Lainsäätäjä on reagoinut tähän lisäämällä kansalaisten mahdollisuuksia saada äänensä kuuluville – joskus suunnittelijakunnan mielestä jopa suunnittelutyön itsensä mielekkyyden kustannuksella.

Selvästi kehittämispolitiikan uudemmissa tuulista on kansalaisia ihmetyttänyt eräät kielellisiksi manöövereiksi tulkitut muotoilut, kuten ”säilytetty työpaikka” puhuttaessa rakennetukea saavan hankkeen tuloksekkuudesta. Se, missä määrin yksittäisen työpaikan säilyminen on yksittäisen hankkeen ansiota, on toki hankalaa osoittaa. Termi on kuitenkin mukana eurooppalaisen rakennepolitiikan käsitteistössä pitkälti siksi, että eurooppalaisen rakennepolitiikan varhaisvuosina esimerkiksi Saksan tai Belgian raskaan teollisuuden rakennemuutosalueilla jo lakkautusuhan alla olleen työpaikan säilyttäminen katsottiin merkittäväksi voitoksi. Uusien työpaikkojen luomista oltaisiin pidettiin monien paikallistalouksien piirissä suorastaan utopistisena tavoitteena. Suomessa taas oltiin vastaavana aikana toisilla linjoilla, kun kansakunnan teollista rakennetta vasta laajennettiin ympäri maakuntia. Meille vakiintui alusta alkaen ajatus, että julkisen kehittämistoiminnan tarkoitus on rakentaa jotakin uutta, lisää. Nyt ollaan Suomessakin monien alueellista kehittämistä koskevaan keskusteluun osallistuvien mielestä siirtymässä likimain hallitun alasajon aikaan. Valikoivan säilyttämisen ja uuden luomisen yhdistelmä jäsentyy täälläkin monin paikoin kehittämistyön ytimeksi.

Tämä katsaus on tehty yhden suomalaisen aluekehitysviranomaisen, Pirkanmaan liiton, ja yhden alueellista kehittämistä vuosikymmenten ajan tutkineen ja aluekehittäjiä kouluttaneen yksikön, Tampereen yliopiston aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitoksen yhteistyönä. Julkaisun tarkoituksena on tarjota käytännön aluekehittäjille katsaus joukkoon keskeisiä kehittämisteemoja ja niitä koskevaan keskusteluun, saatavilla oleviin lähteisiin ja raportteihin sekä, kuten tutkijoiden töiden kohdalla aina on kyse, tekijöiden tapoihin painottaa keskustelun joitakin piirteitä. Katsaukseen ollaan koottu sekä kotimaista että kansainvälistä materiaalia, pääosin 1990-luvun lopulta ja uuden vuosituhannen ensimmäisiltä vuosilta. Raportin perustekstin on pääosin laatinut HM Anu Takala. Professori Ilari Karppi on toimittanut raportin lopulliseen muotoonsa sekä kirjoittanut tämän johdantoluvun samoin kuin luvut 5.3 ja 5.4.

Raportti on koostettu siten, että ensimmäinen luku toimii johdatteluna kysymykseen alueiden aseman yleisestä muutoksesta. Tämän jälkeen, luvuissa 2 ja 3, edetään alue-talouden kehittämispotentiaaleihin sekä 1990-luvun suuriin kysymyksiin, työttömyyteen ja työvoiman alueelliseen liikkuvuuteen. Aluepolitiikkaa ollaan perinteisesti tarkasteltu hyvinvointivalttiollisen linssin läpi, minkä johdosta luku 4 tarkastelee alueiden piirissä harjoitettavaa toimintaa hyvinvoinnin turvaajana. Viimeisissä luvuissa avataan kysymystä yhteistoiminnasta, verkottumisesta ja päätöksenteon hyväksyttävyydestä eri ryhmittymien silmissä sekä luodaan lopuksi katsaus aluekehityksen tulevaisuuden haasteisiin. Liitteissä on käsitelty eräitä temaattisia kokonaisuuksia, aluetieteellisissä aikakausjulkaisuissa käsiteltyjä tuoreita teemoja sekä listattu eräitä pohjoismaisia alueellista suunnittelua ja kehittämistä käsitteleviä lähteitä.

1. ALUEIDEN ASEMAN MUUTOS JA SEN MERKITYS

1.1. Yhteiskunnalliset muutossuunnat

Tämän hetken yhteiskunnallisesta kehityksestä on olemassa useita tulkintoja. Sotarauta & Kostiainen (1999) ovat koonneet esimerkiksi seuraavia määritelmiä:

- Informaatioyhteiskunta – tiedon muodostuminen hallitsevaksi tuotannontekijäksi
- Verkostoyhteiskunta – taloudellinen lisäarvo syntyy ja kilpailu käydään globaalissa vuorovaikutusverkostossa
- Oppimisyhteiskunta – ”*learning society*”, kyky oppia nousee kriittiseksi taidoksi
- Asiantuntijayhteiskunta – oppineiden ja asiantuntijoiden kasvava merkitys
- Kommunikaatioyhteiskunta – uusi kommunikaatioteknologia yhdistää ihmiset
- Postmoderni yhteiskunta – modernisaatio johtaa moniarvoisuuteen ja yksilöllistymiseen
- Tarinayhteiskunta – tarinat, myytit ja legendat; heimot ja elämäntapa
- Mediayhteiskunta – media tapahtumien ja ihmisten arvon mittaajana – ”jos asia tai ihminen ei näy mediassa, sitä ei ole olemassa”
- Jälkiteollinen yhteiskunta – tuotannollisen paradigman muutos
- Palveluyhteiskunta – palvelun korostuminen tuotannon sijaan

Vaikka nimestä, keskeisistä kehityskuluista ja/tai muutoksen ajankohdista ei olekaan syntynyt yhtä hallitsevaa näkemystä, vallitsee varsin laaja yksimielisyys siitä, että merkittävä muutos tai uuden paradigman muotoutuminen on tapahtumassa. Samalla muutoksen suunta heijastuu siinä, että useimpiin uutta kehitysvaihetta kuvaaviin termeihin kuvastuu ajatus informaation, tiedon, teknologian, osaamisen ja oppimisen merkityksen kasvusta.

Merkittävimmät piirteet yhteiskuntakehityksessä ovat informaatioyhteiskunta ja globalisaatio sekä hyvinvointivaltion uudistuminen.

1.1.1. Globalisaatio

Globalisaatiolla tarkoitetaan uudenlaista ja syvempää kansainvälisyyttä, jossa ilmiöiden luonne saa maailmanlaajuisia ulottuvuuksia. Kansainvälistymisen vaikutukset ovat voimistuneet niin, että kansainvälinen talous vaikuttaa entistä monipuolisemmin yksittäisten maiden talouksien toiminnan ehtoihin. Viime vuosikymmeninä poikkikansalliset suhteet ovat entisestään syventyneet ja vuorovaikutussuhteet eri maailman osien välillä ovat monimutkaistuneet. Globalisaatio voidaan ajatella viime vuosikymmeninä tapahtuneen uudenlaisen yhteiskuntakehityksen taustavoimana, vaikkakaan sen ei voida väittää ohjaavan ja kattavan kaikkea maailmanlaajuisesti; se näyttää jopa vahvistavan erilaisia alueellisia piirteitä. Näin globalisaatio (maailmanlaajuinen yhdentyminen) ja alueellisuus (alueellinen erilaistuminen/erikoistuminen) näyttäytyvätkin mieluummin rinnakkaisina kuin vastakkaisina ilmiöinä.

Globalisaatio ilmenee paikallisella, jopa yksityisellä, tasolla yritysten, organisaatioiden ja ihmisten lisääntyneissä kansainvälisissä suhteissa. Globalisaatio ei ole deterministinen prosessi, vaan sitä tehdään ja sen logiikka näkyy päivittäin yrityksissä, kaupungeissa ja organisaatiois

sa. Tämä logiikka valitettavasti usein pakottaa paikalliset toimijat toimimaan tietyllä tavalla menestyäkseen.

Maan aluerakenteeseen vaikuttavat sekä sen sisäiset ominaispiirteet että sen rooli kansainvälisessä työnjaossa. Globalisaatio merkitsee myös sitä, että maan aluerakenteen ehdot riippuvat entistä enemmän ulkoisista tekijöistä. Suomelle kansainvälinen kauppa ja Euroopan integraatio ovat olleet keskeiset talouden kehityssuunnan määrääjät. Nyt globalisaatio tuo kansainvälistymiseen uuden lisäelementin, joka merkitsee haastetta myös aluerakenteen muotoutumiselle.

Globalisaatio näkyy alueellisessa kehityksessä muun muassa siinä, että työvoima, pääomat, teknologia ja informaatio liikkuvat vapaammin alueelta toiselle, joka puolestaan korostaa elinympäristön viihtyvyyteen liittyviä seikkoja. Koulutetun työvoiman saatavuus sekä ensiluokkainen kuljetus- ja viestintäinfrastruktuuri ovat tulleet entistä tärkeämmiksi. Jälkimmäiset ovat tiettyyn paikkaan sidottuja resursseja, joihin julkisen sektorin toimilla on usein hyvin suuri vaikutus.

Castells (1996) määrittelee globalisaation olevan talouden ydinprosessien, tuotannon ja kulutuksen sekä niiden komponenttien organisoitumista globaalilla tasolla rajoista piittaamatta joko suoraan tai erilaisten verkostojen välityksellä. Kehitys tapahtuu siellä, mihin virrat ohjautuvat, eivätkä nämä virrat kunnioita perinteistä aluejärjestelmää. Tämä on näkynyt siinä, että taloudellinen kilpailu on viime vuosikymmenien aikana kiristynyt ja kansainvälistynyt niin yritysten, alueiden kuin kaupunkienkin välillä. Myös keskinäinen riippuvuus erilaisista tapahtumista, monikansallisista yrityksistä ja globaaleista pääoma-, informaatio-, teknologia- ja symbolivirroista on lisääntynyt. Kaupungit ovat syvästi riippuvaisia toistensa kehityksestä ja suhdanteista, myös kansainvälisesti.

Globalisoitumiskehitystä edistää maailmankaupan esteiden purkaminen ja työvoiman vapaa liikkuvuus. Tosin työvoiman vapaa liikkuvuus on tähän mennessä luonut globaalit työmarkkinat vain hyvin pienelle joukolle huippuammattilaisia ja –asiantuntijoita. Talouden deregulointi ja markkinoiden vapauttaminen on sen sijaan ollut tavallista monissa maissa. Kansainvälisen kaupan esteiden purkamisen taustalla on ollut ajatus saada maat käymään enemmän kauppaa keskenään, mikä heijastuu talouden kasvuna ja myöhemmin lisääntyneenä yhteiskunnallisena hyvinvointina. Kaupan avaaminen ravistelee myös luutuneita kansallisia monopoleja uusiutumaan.

Globalisaatio on siis moniulotteisesta luonteestaan huolimatta ennen kaikkea taloudellinen ilmiö, jolla on erittäin syvälinen vaikutus yritysten toimintaedellytyksiin ja sitä kautta välittyneesti myös toimintatapoihin. Vaikka globaali talous merkitsee yrityksille pääsääntöisesti kiristyvää kilpailua, voi se myös avata niille uusia mahdollisuuksia esimerkiksi laajenevien rahoitus- ja teknologiakanavien kautta. Uuden globaalinkin talouden todellisen kivijalan muodostavat edelleen erilaisten hyödykkeiden (tavarat ja palvelut, tuotanto, kauppa ja muu vaihdanta sekä tuottavat investoinnit, jotka nykyään kohdistuvat yhä useammin tuotantokoneiden ja –tilojen sijasta tietoon ja osaamiseen.

1.1.2. Tietoyhteiskuntakehitys¹

Tietoyhteiskunnan käsitteestä on esitetty useita erilaisia tulkintoja. Webster (1995) on jakanut käsitteen viiteen päätyyppiin: teknologinen, taloudellinen, ammatteihin perustuva, sijaintitekijöiden merkitykseen perustuva sekä kulttuurinen tulkinta. Teknologinen tulkinta on ehkä tavanomaisin ja yleisimmin hyväksytty. Se korostaa informaation prosessointi-, varastointi- ja välittämistekniikoiden laaja-alaista soveltamista. Siihen liittyy myös ajatus tiedon valtatiestä, jossa eri informaatiotekniikoiden yhdentymiskehitys ja verkostoituminen luovat uutta, suorituskykyistä infrastruktuuria. Taloudellisessa tulkinnassa tietoyhteiskunnan keskeisenä piirteenä pidetään ”informaatiotalouden” vahvaa osuutta kansantaloudessa. Tiedon merkitys tärkeimpänä tuotannontekijänä dematerialisoi tuotantoa ja talous kehittyy kohti tietointensiivistä osaamistaloutta (*knowledge-based economy*). Tiedosta tulee näin strateginen voimavara ja oppimisesta tärkein prosessi. Ammatteihin perustuvassa tulkinnassa tietoyhteiskunnan nähdään etenevän siinä tahdissa kuin informaatiotyön ammattien ja työntekijöiden määrä kasvaa. Alku- ja tavaratuotannon ammatit korvautuvat tietoyhteiskunnassa tiedon parissa työskentelelläni liittyvillä informaatioammateilla.

Sijaintitekijöiden merkitykseen perustuvan tulkinnan mukaan uuden informaatioteknologian muodostavat verkostot mahdollistavat reaaliaikaiset yhteydet missä tahansa maapallolla sijaitsevien yritysten, koulujen, kotien, kansalaisten jne. välillä. Tietoyhteiskunnan oletetaan siis muuttavan myös ajan myötä ajan ja paikan merkitystä. Informaatioteknologian kehittymisen ja globaalien tietoverkkojen laajentumisen on yhtäältä nähty hyödyttävän taloudellisesti syrjäisiä alueita luomalla mahdollisuuden päästä myös näiltä alueilta käsin kiinni keskuksissa sijaitsevaan tietopääomaan. Toisaalta on nähty, että kehitys kohti tietoyhteiskuntaa hyödyttää erityisesti taloudellisesti kehittyneitä alueita ja kaupunkeja, joiden infrastruktuuri on kehittyneempi, informaation käsittelyyn liittyvien palvelujen kysyntä suurempi ja potentiaali käyttää verkostoja hyväksi vahvempi. Lisäksi keskuksissa innovaatiotoiminnan kannalta hiljaisen tiedon liikkumiselle on maaseutua paremmat edellytykset. Tietoyhteiskuntakehitys ei siis välttämättä tarkoita toimintojen hajautumista kuten syrjäisemmillä alueilla usein korostetaan, vaan siinä on sisäänrakennettuna sekä keskittäviä että hajauttavia voimia.

Kulttuurisen tulkinnan mukaan informaation määrä on tällä hetkellä suurempi kuin koskaan aikaisemmin. Sitä mukaa kun uusia teknisiä mahdollisuuksia on keksitty, ihmiset ovat myös kulttuurisesti omaksuneet ne sekä sitoutuneet niihin. On syntynyt ”informaatiotodellisuuksia” ja niihin kiinnittyviä alakulttuureja.

Edellä lyhyesti esitetyt tulkinnat eivät ole toisiaan poissulkevia, niiden välille on vaikea tehdä selvää eroa. Ne tarjoavat lähinnä erilaisia näkökulmia tietoyhteiskunnan tarkasteluun. Sijaintitekijöiden merkitykseen perustuva tulkinta liittyy tietoyhteiskunnan käsitteeseen toisen yhteiskunnallista muutosta kuvaavan käsitteen, globalisaation. Nämä käsitteet kytkeytyvät tiukasti toisiinsa. Jotta talouden ydinprosessit voisivat organisoida globaalisti, täytyy käytössä olla tehokkaat globaalit tietoverkot. Jos taas tieto ei olisi keskeinen tuotannontekijä, ei talouden ydinprosesseja olisi ehkä tarvetta eikä mahdollistakaan organisoida globaalisti jo pelkästään muiden tuotannontekijöiden kalliimman siirrettävyyden vuoksi. Esiteollisessa ja teollisessa yhteiskunnassa talouden ydinprosessit organisoutuivat huomattavasti paikallisemmin.

¹ Terminä tietoyhteiskunta on hieman harhaanjohtava, koska tietoyhteiskunnassa korostetaan informaation tuottamista, käsittelemistä ja siirtämistä mahdollisimman tehokkaasti uuden teknologian avulla. Informaatio ei kuitenkaan välttämättä ole tietoa. Klassisen tiedonmääritelmän mukaan tieto on perusteltu tosi uskomus. Informaatiolla näitä ominaisuuksia ei välttämättä ole. Alkuperäinen englanninkielinen termi onkin *information society*, joka on suomalaisessa keskustelussa kääntynyt tietoyhteiskunnaksi.

1.1.3. Hyvinvointivaltion murros

Yleisesti hyvinvointivaltiolla tarkoitetaan yhteiskuntaa, joka tarjoaa kansalaisilleen perusoi-
keutena riittävän elintason ja minimitasoisen turvan elämän erilaisten riskien varalta. Poh-
joismaissa hyvinvointivaltion kehittyminen on perustunut ennen kaikkea koulutukseen, joka
on lisännyt tuotantomahdollisuuksia ja edistänyt varallisuuden karttumista, sekä terveyden-
huoltoon, joka on parantanut tuotantopotentiaalia lisääntyneen työkyvyn kautta.

Jälkiteollisella aikakaudella Pohjoismaihin kehittynyt hyvinvointimalli on joutunut murroksen
kouriin: kytkentä kansainvälisiin rahoitusmarkkinoihin on tehnyt talouden epävakaisemmaksi,
työllisyystilanne on heikentynyt nopeasti ja hyvinvointivaltion etuuksia on leikattu. Kansain-
välisen kilpailun kiristyminen pakottaa julkisen sektorin korostamaan talouden tehokasta toi-
mintaa ja talouskasvua edistäviä tehtäviään tulonsiirtojen ja hyvinvointipalvelujen tuottamisen
sijaan. Verotuksessa joudutaan lisäämään taloudellisten kannustimien kehittämistä maksi-
maalisen tulojentasauksen sijaan.

Usein ajatellaan, että globalisaatio vie hyvinvointivaltion toimintamahdollisuudet ja valtion
rooli muuttuu infrastruktuurin ja yritysten tarvitsemien julkisten palvelujen kehittäjäksi. Mo-
nikansallisten yritysten suorien investointien ja raha- ja valuuttavirtojen liikkuvuuden pelätään
vapauttavan pääoman politiikan rajoituksista niin, että vain taloudelliset näkökohdat määrittä-
vät niiden toimintaa ja kansallisilla pyrkimyksillä ei ole enää mitään merkitystä. Tutkijat kui-
tenkin olettavat, ettei maailmantalouden säätely katoa, vaikka kansallisvaltiot menettäisivät-
kin merkitystään.

1.2. EU ja alueet

Globalisaatioon liittyvät kansainvälisen kaupan ja suorien sijoitusten lisääntyminen, pääoma-
markkinoiden vapautuminen sekä teknologinen kehitys asettavat paineita myös EU:n sisäisen
aluerakenteen muotoutumiselle. Suomi elää muun Euroopan mukana voimakasta murrosvai-
hetta EU:n pyrkiessä jatkuvasti syventämään eurooppalaista integraatiota.

Alueiden Eurooppa on muodostunut suosituksi iskusanaksi, jota käytetään kuvaamaan integ-
roituvan Euroopan tulevaa kehitystä. Yhdentymiskehityksen seurauksena valtioiden erityis-
aseman oletetaan heikkenevän kansainvälisissä yhteyksissä ja alueiden osallistumisen lisään-
tyvän. Myös taloudellinen ja poliittinen kilpailu käydään yhä enemmän alueiden eikä kansal-
lisvaltioiden välillä.

Alueiden Eurooppa –kehityksen merkittävimpanä ilmentymänä pidetään usein niitä hallinnol-
lisia muutoksia, joissa valtiovaltaa on hajautettu alemmille hallintotasolle. Tästä käytetään
myös nimitystä regionalisaatio. Regionalisaatio voidaan ymmärtää myös laajemmassa mer-
kityksessä, jolloin se kuvaa alueellisen hallinnon itsenäisyyden, organisointimuotojen moni-
naisuuden, yhteistyön ja toiminnan aktiivisuuden lisääntymistä yleensä.

Samanaikaisesti, kun Euroopan aluekehityksessä voidaan havaita keskittävää, voimakkaisiin
kasvualueisiin perustuvaa aluerakenteen kehitystä, on tehty havaintoja pienempiä paikallisia

kasvukeskittymiä luovasta alueellisesta kasvuprosessista. 'Banaaniteorian'² kritiikkinä syntyneen 'mosaiikkiteorian' mukaan eurooppalaiset alueet voivat kasvaa ja kehittyä riippumatta 'banaanin' läheisyydestä. Kääntäen tämä merkitsee luonnollisesti myös sitä, että alueen sijaitseminen 'kasvubanaanissa' ei ole taan sen menestykselle.

1.3. Kehitys Suomessa

Kansainvälinen kauppa ja Euroopan integraatio ovat ohjanneet taloudellisen kehityksen kautta Suomen aluerakennetta. Myös globalistuminen tuo kansainvälistymiseen uuden lisäelementin, joka merkitsee haastetta myös aluerakenteen muotoutumiseen. Suomessa 1990-luvun alkupuolella vallinnut epäedullinen taloudellinen kehitys sekä sen mukanaan tuomat työttömyys ja talousongelmat ovat heikentäneet useiden alueiden taloudellisia toimintaedellytyksiä ja tulevaisuudennäkymiä. Suomen aluekehitystä on leimannut keskittävä kehitys. Koko maan tasolla vahvat keskukset, erityisesti pääkaupunkiseutu, ovat kasvaneet, aluetasolla maakuntakeskukset ovat vahvistaneet asemiaan ja paikallisella tasolla kuntakeskukset ovat vahvistaneet haja-asutusalueiden kustannuksella. Ongelmat ovat puolestaan kohdistuneet erityisen voimakkaana rakennemuutoksen ja identiteettiongelmiin kanssa kamppaileviin syrjäseutuihin.

Suomessakin tapahtunut aluerakenteen muutos ja siihen kohdistuvat paineet ovat niin suuria, ettei niitä voi selittää ainoastaan esimerkiksi laman ja lamasta toipumisen vaikutuksilla, Euroopan unioniin liittymisellä tai muilla vastaavilla lyhyen aikavälin tekijöillä. Taustalla ovat suuremmat yhteiskunnallisia makrorakenteita muokkaavat prosessit, kuten esimerkiksi edellä mainitut globalisaatio ja tietoyhteiskuntakehitys.

Tutkimuksen mukaan muutoksesta ovat parhaiten selvinneet alueet, jotka ovat teollisuuskeskeisiä ja vientivetoisia. Selviytyjiä siis ovat olleet maakunnat, joiden elinkeinorakenne on mukana globaalissa kilpailussa tai alueen uusi alueellinen suuntautuneisuus on pelastanut ne taantumasta. Myös viennillä ja teollisuuden osuudella on ollut kasvua kiihdyttävä vaikutus. Lamasta eniten ovat kärsineet ne alueet, joissa julkisen talouden osuus on ollut suuri ja teollisuuden osuus vaatimaton. Alueiden välisen tuloerot ovat kasvaneet 1990-luvun lopussa.

1.4. Alueiden toimintaympäristö muuttunut

Alueiden toimintaympäristö on muuttunut nopeasti 1990-luvulla. Pääomat, tavarat, palvelut ja ihmiset liikkuvat yhä vapaammin paikasta toiseen. Alueiden Eurooppa ja globalisoitunut maailma ovat tulevaisuuden toimintaympäristöä, joka edellyttää uusien toimintatapojen kehittämistä.

Globalistuminen poikkeaa alueellisesta integraatiosta (EU, EMU) siten, että siihen ei liitytä ja että sen ohjailuun on vaikea kehittää tehokkaita mekanismeja. Alueellinen integraatio on paljolti toisen suuntainen prosessi kuin koko maailmaa yhdistävä globalisaatio. Se pyrkii

² Ns. kasvubanaanin on Euroopan taloudellisen kehityksen keskittymänä, joka ulottuu Englannista Frankfurtin kautta Milanoon.

luomaan tietyn alueen sisälle yhteiset markkinat ja yhteisiä pelisääntöjä, kuten talous- ja kilpailupolitiikka. Kansallisvaltiot menettävät integraatioprosessissa osan itsemääräämisoikeudestaan ja vallastaan. Kansallisvaltioiden roolista ja vahvuudesta tulevaisuudessa on kuitenkin erilaisia näkemyksiä. Erään näkemyksen mukaan kansallisvaltiot tulevat toimimaan poliittisen toiminnan kehyksinä vielä pitkään. Tämän käsityksen mukaan ne jopa kykenevät kehittämään vastastrategioita, joiden avulla ne pystyvät hyötymään globalisaatiokehityksestä.

Globalisoitumisen rinnalla voi puhua glocalisoitumisesta, paikallisen ja maailmanlaajuisen tason merkityksen kasvamisesta ja lomittumisesta toisiinsa kansallisen tason merkityksen suhteellisesti vähetessä. Paikallistasoa pidetään yhä useammin valtiovaltaa joustavampana kehittämisyksikkönä suhteessa muuttuviin markkina-, teknologia- ja kulttuuriolosuhteisiin.

Paikallistalouksien roolin ja merkityksen voimistumisen ovat vaikuttaneet monet tekijät. Eriasteiset kansainväliset ja kansalliset yhteistyöprosessit ovat vahvistaneet aluetalouksien identiteettiä itsenäisinä ja vastuullisina talousyksikköinä. Paikallisen toimintaympäristön merkityksen kasvu ja kiristynyt kaupunkiseutujen välinen kilpailu asukkaista, yrityksistä, pääomista, informaatiosta ja teknologiasta on lisännyt tarvetta kilpailukyvyyn vahvistamiselle, jatkuvalla aiempaa parempien toimintatapojen etsimiselle sekä aktiiviselle, omaehtoiselle ja paikallisten vahvuuksien etsimiseen ja tukemiseen perustuvalla kehittämiselle.

Alueiden taloudellisen roolin kasvaminen ja kansallisvaltioiden toiminnallisten vapausasteiden roolia ei kuitenkaan pidä yliarvioida, sillä kansallisvaltiot ovat edelleenkin voimakkaasti globalisaatiokehityksen suitsissa kiinni. Lopultakin nimenomaan kansallisvaltioiden johtajat tekevät kansainvälisillä poliittisilla areenoilla päätöksiä, jotka edistävät taloudellista ja poliittista globalisaatiota. On tosin huomattava, että myös poliittisen järjestelmän ulkopuolisilla intressitahoilla, kuten vaikkapa monikansallisilla suuryrityksillä on tässä suhteessa varsin paljon vaikutusvaltaa.

Alueiden taloudellisen roolin kasvaminen ei suinkaan merkitse kaikkien alueiden tasapainoista kehittymistä, pikemminkin päinvastoin. Kehitys näyttäisi kulkevan sekä kansainvälisesti että Suomessa kohti voimakkaampaa keskittymistä. Syy on ilmeinen: keskenään erilaiset alueet joutuvat kilpailemaan yrityksistä, pääomista, asukkaista, turisteista yms. ilman valtiollisia mekanismeja, jotka kykenisivät tehokkaasti ohjaamaan erilaisia virtoja. Etenkin taloudellisten resurssien osalta kilpailu käydään yhä useammin globaalilla tasolla ja jotkin alueet ovat luonnollisesti toisia alueita kilpailukykyisempiä. Alueiden kilpailukyvyyn elementit liittyvät nykyään suurelta osin joko suoraan tai välillisesti alueen inhimillisiin resursseihin, osaamiseen ja oppimiseen ja niin muodoin myös niiden kykyyn synnyttää uusia innovaatioita. Tähän haasteeseen eri tavoin määriteltyjen aluekokonaisuuksien tulisi kyetä vastaamaan.

Kirjallisuus:

Hyviä yleisteoksia:

Perusteos alueiden aseman muutoksista ja globalisaatio-lokalisaatio –prosessista:

Cities and regions in the new Europe: the global-local interplay and spatial development strategies (1992).
Dundford, M. & Grigoris K. (toim.). Belhaven Press, London.

- Esim. corporate restructuring and the global-local interplay; urban and regional development strategies in Europe

Uuden talouden haasteet alueelliselle elinkeinopolitiikalle, kilpailukyvyyn kehittäminen alueiden erilaisista lähtökohdista alkaen:

Pietarinen, Matti (2001): Elinkeinopolitiikka uudessa taloudessa. Kauppa- ja teollisuusministeriö.

Globalisaation ja sen aluevaikutuksia tarkastelevia teoksia:

- Väyrynen, Raimo (1999): Suomi avoimessa maailmassa. Globalisaatio ja sen vaikutukset. Taloustieto, Helsinki.
 - monipuolinen ja selkeä perusteos
- Okko, Paavo, Miettälä, Asko & Jari Hyvärinen (1998): Globalisaatio ja aluerakenteen muutos. Sitra 177, Helsinki.
 - Osa em. kirjan projektia, keskittyy nimensä mukaisesti alueisiin
- Hyvärinen, Jari (1999): Globalisaatio, taloudellinen kasvu ja syvenevä alueellistuminen. ETLA, Keskustelunaiheita No. 668.
- Regional cohesion and competition in the age of globalization (2000). Kohno, H., Nijkamp, P. & Poot, J. (toim.). Edward Elgar, Bath.
 - Monipuolinen ja hyvin kansainvälinen teos
- Regions, globalization and the knowledge-based economy (2000). Dunning, J. H. (toim.). Oxford University Press, Padstow.

Informaatioyhteiskunta ja hyvinvointivaltio:

- Castells, Manuel & Pekka Himanen (2001): Suomen tietoyhteiskuntamalli. WSOY; Vantaa. TAI
- Castells, Manuel & Pekka Himanen (2002): The information society and the welfare state. The Finnish model. Oxford, Guildford and King's Lynn.

Lisäinformaatiota:

Emun aluetaloudelliset vaikutukset erityisesti paikallisen julkissektorin näkökulmasta sekä valuuttaunionin keskeisimmät vaikutukset kunnallistaloudelle ja siihen varautuminen:

Hyvärinen & Okko (1997): EMU – alueelliset vaikutukset ja kuntatalous. Kunnallisanalan kehittämissäätiö, Vammala.

Hyvinvointivaltion uudistamisesta:

Kajanoja, Jouko (1997): Hyvinvointivaltio investointina inhimilliseen ja sosiaaliseen pääomaan. VATT, Helsinki.

Regionalismin käsitteestä ja sen kehityksestä:

- Globalism and the new regionalism (1999). Hettne, B., Inotai, A. & O. Sunkel (toim.). Macmillan Press; Eastbourne.
- Keating, Michael (1998): The new regionalism in western Europe. Edward Elgar, Bath.

Syrjäisten alueiden kehitys paikallisesta ja globaalista näkökulmasta:

- Nijkamp, Peter (1998): Moving frontiers: a local-global perspective. Pellervon taloudellisen tutkimuskeskuksen työpapereita n:o 7, Helsinki.
 - verkostotoereettinen lähestymistapa; konvergenssi – divergenssi

Lähteet:

- Castells, Manuel (1996): The rise of the network society. Blackwell, Cambridge (Mass.).
- Hyvärinen, Jari (1999): Globalisaatio, taloudellinen kasvu ja syvenevä alueellistuminen. ETLA, Keskustelunaiheita No. 668.
- Hämäläinen, Timo J. (1997): Murroksen aika – selviytyykö Suomi? Teoksessa Hämäläinen, T. (toim.). 1997. Murroksen aika. Selviääkö Suomi rakennemuutoksesta? WSOY, Juva.
- Kajanoja, Jouko (1997): Hyvinvointivaltio investointina inhimilliseen ja sosiaaliseen pääomaan. VATT, Helsinki.
- Kokkonen, Merja & Perttu Vartiainen (1993): Alueiden Eurooppa – haasteet alueelliselle kehittämiselle. Sisäministeriö.
- Kolehmainen, Jari (2001): Yritykset ja alueet tietointensiivisessä osaamistaloudessa. Kilpailukyky kohtalonyhteytenä. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 12/2001.

- Kosonen, Pekka (1998): Pohjoismaiset mallit murroksessa. Vastapaino, Tampere.
- Linnamaa, Reija (1999): Kaupunkiseudun kilpailukyyn rakenteelliset ja dynaamiset elementit. Teoksessa Kaupunkiseutujen kilpailukyky ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. Sotarauta, M. (toim.). ACTA nro 106. Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Malaska, Pentti (2002): Vuorovaikutustarpeiden yhteiskunta. Teoksessa Tulevaisuudentutkimus. Perusteet ja sovellukset. Kamppinen, M., Kuusi, O. & S. Söderlund (toim.). Suomalaisen kirjallisuuden seura, Helsinki.
- Okko, Miettälä & Hyvärinen (1998): Globalisaatio ja aluerakenteen muutos. Sitra 177, Helsinki.
- Pusa, Olli (1997): Hyvinvointivaltion murros. Teoksessa Murroksen aika. Selviääkö Suomi rakennemuutoksesta? Härmäläinen, T.(toim.). 1997. WSOY, Juva.
- Silander, Mika, Tervo, Hannu & Hannu Niittykangas (1997): Uusi aluepolitiikka ja yritysten sijaintikäyttäytyminen. Jyväskylän yliopisto, Keski-Suomen taloudellinen tutkimuskeskus, julkaisu 142.
- Sotarauta, Markku (1996): Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Tulevaisuuden tutkimuksen seura, Jyväskylä.
- Sotarauta, Markku (1999): Suomen kaupunkipolitiikka etsii itseään. Näkemyksiä strategisista haasteista ja toimintamalleista. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/99. Saarijärvi.
- Sotarauta, Markku & Juha Kostiainen (1999): Kaupunkiseudut matkalla tietoyhteiskuntaan. Teoksessa Kaupunkiseutujen kilpailukyky ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. Sotarauta, M. (toim.). Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Sotarauta, Markku & Reija Linnamaa (1997): Kaupunkiseutujen elinkeinopolitiikka ja prosessien laatu. Tampere, Turku, Oulu, Seinäjoki, Vammala ja Parkano benchmarking-vertailussa. Tampereen yliopisto, aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Sarja A, 19.
- Webster, Frank (1995): Theories of the information society. Routledge, Chatham.

2. ALUETALouden KEHITTÄMISEN POTENTIAALIT

2.1. Teknologia- ja talouskehitys aluekehityksen määrittelijöinä

Kuten jo edellä on mainittu, tämän hetkistä yhteiskuntavaihetta kutsutaan informaatioyhteiskunnaksi. Siihen liittyvää kehitystä on jo tapahtunut pitkään, ovat muutokset ja niiden suunta olleet epäselviä. Muutos ei ole yksiselitteinen tapahtuma, vaan erilaisia prosesseja on käynnissä päällekkäin eriaikaisesti. Ensimmäisenä prosesseista mainittakoon *taloudellinen restrukturaatio*³, joka sisältää tuotannon ja rahoituksen. Tuotannon tasolla se merkitsee immateriaalisointia eli työprosessin muutoksia massatuotannosta joustavaan, erikoistuneeseen tuotantoon, tuotannon tehostumista sekä investointeja eli omistussuhteiden muutoksia. Rahoituksen restrukturaatio on tuonut korkeita kustannuksia ja ylikapasiteettia sekä toisaalta markkina-asema- ja mittakaavaetuja (*economics of scale*) ja edelleen monituote-etuisuuksia (*economics of scope*), joka mahdollistaa suuren tuotevarioinnin ja laajan tuotevalikoiman edut. Myös tuotantoprosessit, työmarkkinoiden luonne, paikallispolitiikka ja kilpailu ovat kokeneet muutoksia.

Toiseksi *teknologian restrukturaatiossa* energia-, liikenne- ja informaatioteknologian kasvu ovat synnyttäneet taloudellista kehitystä. Fordistisesta massatuotannosta on siirrytty joustaviin tuotanto- ja pääomamuotoihin. Voiton suuruus riippuu kyvystä säädellä tuotosta joustavasti. Myös verkostotalous, verkostoituneet pienyritykset ja suuryritysten tulostavasti yksiköt sekä ulkoistaminen ja alihankkijat, ovat osa muutosta. Kolmantena *sosiaalinen restrukturaatio* on sisältänyt väestöllistä muuntumista, gentrifikaatiota ja taloudellisia muutoksia.

Aikamme suurten yhteiskunnallisten megatrendien, globalisaation ja tietoyhteiskuntakehityksen, vaikutukset yritysten toimintatapaan ja koko talouteen ovat varsin monisäikeisiä. Oleellista on kuitenkin se, että on yhä harvempia suojattuja, vähäisen kilpailun kotimarkkinoita. Yritysten tuotteiden, palveluiden ja koko toiminnan yleiset mittapuut asetetaan kansainvälisesti. Näin ollen yritysten on oltava omassa kontekstissaan aidosti kilpailukykyisiä; joustavia, tehokkaita ja innovatiivisia.

Pienelle avotaloudelle kuten Suomi on tärkeää jatkossakin olla mukana kansainvälisessä vaihdannassa. Sen asema maailmantaloudessa on parempi kuin yleensä uskotaan. Kaupassa ja lisääntyvässä kansainvälisessä kilpailussa Suomi on menestynyt toistaiseksi hyvin. Kansainvälinen kysyntä on pienen maan pienille yrityksille jatkossakin pitkälti annettu tekijä. Oleellisia tekijöitä menestyksen kannalta ovat kilpailukyky ja kyky verkostoitua globaaliin talouteen.

³ Viimeisen vuosikymmenen ajan läpikäymäämme yhteiskunnallista kehityskautta kutsutaan restrukturaatio- tai murrosvaiheeksi. Vakaiden kausien välillä talouden rakenteet uudistuvat tai organisoituvat uudelleen eli restrukturoituvat. Restrukturaatio määritellään rakenteellisten uusiutumisen prosessiksi, joka muuttaa entisen merkittävästi erilaiseksi sosiaalisen, taloudellisen ja poliittisen elämän järjestykseksi ja muodoksi. Se on katkos tai pysähdys ajallisissa trendeissä. Tällainen kriisi vaaditaan ennen uudistavaa kehitystä.

Pieni maa ei pysty keskittymään kaikkeen vaan tietyille avainsektoreille: skaalaetujen kautta tuleva kilpailuetu pääsee oikeuksiinsa tietyillä toimialoilla. Teknologian leviämisen kannalta kansainvälinen kanssakäyminen on avainasemassa, sillä teknologinen siirtyminen maasta toiseen pitää juuri kansakunnan kiinni taloudellisessa kasvussa. Teknologian leviäminen on eräs ulkoisvaikutus, jolla on selitetty maan kykyä hankkia uusia ratkaisuja. Talouden kyky omaksumaa uusia ideoita on eräs endogeenisen kasvun selittäjä. Pienellä maalla ei ole varaa sijoittaa isojen maiden lailla T&K-investointeihin. Kuitenkin tiedon leviämisen kautta kansainvälisessä yhteistyössä voidaan jouduttaa taloudellista kehitystä ja kasvua. Myös koulutus on Suomessa avainasemassa. Hyvinkoulutetulla väestöllä on helpompi sopeutua kansainvälisiin tuotannon ja teknologian muutoksiin. Globalisoituvassa yhteiskunnassa koulutetun väestön tarve tulee entisestään korostumaan.

Teknologiakehitys aluekehityksen määrittelijänä

Vaikka maailman taloudessa on meneillään muutoksia, kaikki perusasiat eivät ole muuttuneet. Teknologinen kehitys – uudet tuotteet sekä kehittyneiden menetelmien ja tekniikoiden soveltaminen – on edelleen pitkän aikavälin talouskasvun tärkein selittäjä. Teknologinen kehitys on hyppäyksellistä. Vain harvoin syntyy sellaisia erityisen merkittäviä ja yleiskäyttöisiä teknologioita, jotka sysäävät liikkeelle keksintöjen ja innovaatioiden sarjan ja johtavat siten nopeaan tuottavuuden nousuun ja suuriin talouden muutoksiin. Tieto- ja viestintäteknologia (ICT) on kiistatta ollut sellainen merkittävä teknologia.

Teknologia on aina sidoksissa pääomaan, joten talouskasvun edellytyksenä ovat investoinnit uuteen teknologiaan. Talouskasvun kannalta keskeisimmät ovat investoinnit tieto- ja viestintäteknologiaan. Vieläkin tärkeämpiä ovat aineettomat investoinnit eli investoinnit tietoon ja osaamiseen. Uuden teknologian hyödyntäminen edellyttää jatkuvaa kehitystyötä ja uusia taitoja. Vasta sitten, kun teknologia on vakiintunut ja standardoitunut, sen siirtäminen, ostaminen ja käyttöönotto onnistuvat ilman omaa kehitystyötä.

Yritysten kasvupotentiaali ja siten niiden arvo onkin yhä enemmän sidoksissa tähän aineettomaan pääomaan. Suuri osa yritysten aineettomasta pääomasta on vaikeasti mitattavaa taitotietoa ja kokemusta. Rahoitusmarkkinoiden on pitänyt kehittää uusia toimintatapoja yritysten arvon arvioimiseksi. Tarvitaan myös yleisiä menetelmiä tehdä aineeton pääoma näkyväksi ja mitattavaksi.

Tärkeintä on kuitenkin se, kuinka nopeasti ja laajasti uutta teknologiaa sovelletaan. Tieto- ja viestintäjärjestelmien soveltaminen nopeasti ja laajasti kaikilla toimialoilla on kilpailukyvyyn kannalta keskeistä. Tämä vaatii panostamista aineettomiin investointeihin, tietoon ja osaamiseen. Se vaatii myös yritysten organisaatioiden ja työtapojen muutosta.

Teknologiset innovaatiot

Teknologinen kehitys tapahtuu myös edelleen aina tietyllä konkreettisella alueella. Yritykset valitsevat sijaintinsa sellaisten paikkojen välillä, jotka tarjoavat niille suotuisimmat olosuhteet ei vain tuotannolle ja markkinoinnille vaan myös innovaatiotoiminnalle. Koko yritysympäristö vaikuttaa uusien tuotteiden, prosessien ja organisaatiollisten ratkaisujen menestyksekääseen kehittämiseen. Kuuluisat tutkimuslaitokset, laadukas ihmispääoma (*human capital*), sopiva infrastruktuuri, riskipääoman saatavuus ja ”pehmeämmät” sijaintiedut sekä sopivat yhteistyökumppanit ovat yhä tärkeämpiä tekijöitä. Innovaation syntymistä ei enää ymmärretä suoraviivaiseksi prosessiksi tuotekehittelyn ja tuotannon välillä, vaan ne ovat paljon monimutkaisempia, ketjumaisempia verkostoja. Kaikki sen osaset ovat linkittyneet toisiinsa ja vuorovaikutussuhteessa.

Teknologisten innovaatioiden ongelmaa on mietitty jo kauemminkin kuin 1900-luvun viimeisenä vuosikymmenenä. Kiinnostuksen alkua ajoittuu jo aikaan, jolloin sodan jälkeinen nopea kasvu alkoi antaa merkkejä hidastumisesta ja ymmärrettiin, että tulevaisuudessa taloudet eivät olisi riippuvaisia vain tavaratuotannosta, vaan myös tiedon tuottamisesta. Neo-klassiset sijainti- tai talousteoriat eivät kyenneet ottamaan huomioon teknologian tai tiedon merkitystä merkitsevinä tekijöinä eikä siten pysty ymmärtämään teknologisen muutoksen dynaamista luonnetta.

Viime vuosikymmenen aikana on syntynyt uudenlaisia teollisen organisoitumisen ja uusien kasvukeskusten kehityksen muotoja. Ei ole olemassa yhtä kehitysmallia, joka tiettyä aikana toimisi kaikissa paikoissa, vaan on parempi puhua monilukuisista kehityspoluista, jotka ovat olemassa samassa paikassa samaan aikaan. Menestyneiden sijaintien dynamiikka perustuu kahteen tekijään: niiden joustavaan teolliseen organisoitumiseen sekä uudet institutionaaliset kompromissit jotka ratkaisevat uusien tuotantokäytäntöjen ristiriidat.

Taloukskehitys aluekehityksen määrittelijänä

1990-luvun aluetaloustieteellisen keskustelun taustalla ovat havainnot elinkeinoelämän kansainvälistymisestä, talouksien ja yritystoiminnan rakenteellisista muutoksista sekä tiedon lisääntyvästä merkityksestä talouselämässä. Eräs tärkeimpiä esillä olleita kysymyksiä on ollut alueellisen keskittymisen ja hajaantumisen ongelma, jolla on yhteys myös muuttoliikkeeseen. Kasvavat alueet, niiden työmahdollisuudet ja korkeampi tulotaso houkuttelevat muuttajia muilta alueilta. Koska muuttajat ovat keskimäärin nuoria ja koulutettuja⁴, erot alueiden kehitysedellytyksissä lisääntyvät helposti entisestään. Kirjallisuudessa on kuitenkin esitetty sekä keskittymistä puoltavia että lopputuloksen ennakoimattomuutta korostavia näkökohtia, mitä tulee tulevaisuuden näkymiin.

Useiden tutkijoiden mukaan nykyisin vaikuttavat muutostekijät ovat omiaan suosimaan moderneja suurkaupunkialueita. Tutkimustoiminta ja erityisosaaminen keskittyvät näille alueille, ja väestö on yleensä parhaiten koulutettua. Henkilökontaktit ovat lähellä ja liikenneyhteydet ulkomaille hyvät. Suurkaupunginkoosta seuraa mittakaavaetuja, jotka tehostavat tuotantoa ja antavat alueelle kilpailuetua muihin nähden tiedon merkityksen lisääntymine tuotantoelämässä kasvattaa suurten alueellisten keskittymien kasvumahdollisuuksia.

Edellisen vastakohtana on korostettu alueellisen muutoksen ennalta arvaamattomuutta. ”Mosaiikkiteorian” mukaan aluetalouksien tulevaisuutta muovaavat monet, eri suuntiin vaikuttavat tekijät. Myös toimialarakenne vaikuttaa menestymistekijöihin, mutta vain yhtenä osana. Muut paikalliset tekijät ovat yhdessä usein ratkaisevia, ja niitä on useita: fyysinen infrastruktuuri, sosiaalinen ja kulttuurinen ympäristö, työvoiman laatu, erilaiset mittakaavaedut, palkkataso sekä yhteiskunnalliset olot. Tällaisten taustatekijöiden vaihtelu on kansainvälisessä mittakaavassa tietysti suurempaa kuin kansallisesti. Nämä tekijät vetävät aluekehitystä eri suuntiin, ja tulos näyttäytyy alueellisena mosaiikkina, jossa kasvavia ja taantuvia alueita löytyy sekä suurista että pienistä keskuksista ja maaseudulta.

Tiedon ja osaamisen lisääntynyt merkitys tuotannossa korostaa koulutustarjonnan ja tutkimuksen sijainnin vaikutusta, mutta löytyy myös pieniä elinkeinorakenteen ja koulutusrakenteen suhteen epäsuotuisia seutukuntia, jotka ovat menestyneet suhteellisen hyvin. Tämä viittaa siihen, ettei keskittymissuuntaus ole poikkeukseton tai täysin väistämätön ilmiö. Kokonai

⁴ Ks. muuttoliikettä koskeva luku tässä raportissa.

suutena voitaneen kuitenkin sanoa, että uudempi aluetutkimus pitää alueellista keskittämistä tulevaisuudessa todennäköisenä.

Kirjallisuutta:

Hyviä yleisteoksia

Eurooppalaisia esimerkkejä teknologisen muutoksen vaikutuksista aluekehitykseen:

Technological change and regional development in Europe (2002). Schätzl & Revilla Diez (toim.). Physica-Verlag, Heidelberg.

- Monipuolinen
- Painottunut saksalaisiin esimerkkeihin

Talouden murroksen suhde teknologiseen muutokseen teorioiden kautta:

Innovation systems and competitiveness (1996). Kuusi, O. (toim.). VATT & ETLA, Tampere.

Globalisaation vaikutuksia tuotantosysteemeihin ja talouteen:

The global economy in transition (1997). Daniels & Lever (toim.). Longman, Dorchester.

Taloudellinen kehitys ja alueellinen epätasapaino

Conti, Sergi & Paolo Giaccaria (2001): Local development and competitiveness. Kluwer academic publishers, Alankomaat.

- maailman muutoksen aiheuttama muutos maantieteilijöiden ja taloustieteilijöiden teoreettisessa keskustelussa paikallisesta kehityksestä
- Selkeä teoreettisen keskustelun kehitys

Lisäinformaatiota:

Yritysten sijainti- ja investointipäätöksiin vaikuttaminen keskeisenä aluepoliittisena vaikutuskanavana:

Silander, Mika, Tervo, Hannu & Hannu Niittykangas (1997): Uusi aluepolitiikka ja yritysten sijaintikäyttäytyminen. Jyväskylän yliopisto, Keski-Suomen taloudellinen tutkimuskeskus, julkaisu 142.

- Tutkimuksessa on selvitetty, mitä mahdollisuuksia uudella aluepolitiikalla (EU:n aluepolitiikka ja ohjelma- ja ohjelmaperusteinen kansallinen aluepolitiikka) vaikuttaa siihen.

Yleistä uudesta taloudesta:

Castells (2000): The rise of the network society (2nd ed.). Blackwell, Padstow.

- Esimerkiksi: The New Economy: Informationalism, Globalization, Networking; Informational production and selective globalization of science and technology

Lähteet:

Cities and regions in the New Europe: the global-local interplay and spatial development strategies (1992). Dunford, M. & G. Kafkalas (toim.). Belhaven Press, Guildford and King's Lynn.

Conti, Sergio & Paolo Giaccaria (2001): Local development and competitiveness. Kluwer Academic publishers, Alankomaat.

Elinkeinopolitiikka uudessa taloudessa. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 6/2001.

Helin, Heikki, Laakso, Seppo, Lankinen, Markku & Ilkka Susiluoto (1998): Muuttoliike ja kunnat. Kunnallisanalan kehittämissäätiö, Vammala.

Hyvärinen, Jari (1999): Globalisaatio, taloudellinen kasvu ja syvenevä alueellistuminen. ETLA, Keskustelunaiheita No. 668.

Kolehmainen, Jari (2001): Yritykset ja alueet tietointensiivisessä osaamistaloudessa. Kilpailukyky kohtalonyhteytenä. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 12/2001.

Technological change and regional development in Europe (2002) Schätzl & Revilla Diez (toim.). Physica-Verlag, Heidelberg.

2.2. Alueen endogeeninen kasvu

Vaikka alueiden välisen kilpailun merkitys kasvaa, ei pidä unohtaa alueen sisältä kumpuavan endogeenisen kehityksen merkitystä. Tarkalleen ei voi sanoa, miksi toiset alueet kehittyvät paremmin kuin toiset. Jos tietylle alueelle on kerääntynyt inhimillistä pääomaa ja teknologista osaamista, korkeakouluja ja tutkimuslaitoksia, informaatioverkkoja ja ihmisten välistä vuorovaikutusta, niin alueella on paremmat kilpailukykyedellytykset kuin muilla alueilla. Alueen osaaminen alkaa vetää ihmisiä puoleensa ja alueesta tulee muuttovoittoalue. Tähän perustuu myös Krugmanin ”endogeenisen aluekasvun” ajatus, jonka mukaan tiedon ja teknologian intensiivinen käyttö aiheuttaa kasvun kasautumista: kerran vauhtiin päässeellä tuotantokeskitymällä on taipumusta kasvaa edelleen ja kasvu ”lukkiutuu” alueelle.

Tilanne on idealistinen silloin, kun inhimillinen osaaminen alkaa kiinnosta muiden alueiden tai maiden sijoittajia: alueella tuotettavien tuotteiden jalostusarvo nousee, työntekijöille voidaan maksaa parempaa palkkaa ja ihmisten elintaso nousee. Tämän johdosta alueen elinkeinoelämä piristyy ja julkisen talouden verotulot kasvavat. Ydinalueiden vetovoima voi vaikuttaa myös toiseen suuntaan siten, että tietyn alueen kehityksessä myös taantuvien alueiden kehitys muuttuu myönteisemmäksi. Periferian työllisyys ja elinolosuhteet voivat parantua lähellä olevan kasvualueen vaikutuksesta.

Omaehtoinen kehittäminen

Kehittämisen strategiana omaehtoisuus poikkeaa selvästi aiemmasta. Se vastustaa keskusten ja periferioiden muodostumista ja pitää tavoitteenaan vähintäänkin mosaiikkimaisen aluerakenteen kehitystä. Siinä alueen keskusasema ei ole edellytys eikä myöskään minkäänlainen tae alueen menestymiselle. Omaehtoisessa kehittämisessä on kysymys nimenomaan alhaalta ylöspäin suuntautuvasta kehittämisestä. Alhaalta ylöspäin tapahtuvan kehityksen strategiat ovat perustarveorientoituneita, työvoimaintensiivisiä, pienessä mittakaavassa toimivia paikallisiin resursseihin perustuvia, usein maaseutukeskeisiä ja puoltavat pikemminkin sopivan kuin korkean teknologian hyödyntämistä. Alueellista toimintaympäristöä voidaan kehittää siten, että se aiempaa paremmin tukisi uusien yritysten ja työpaikkojen syntymistä sekä alueen jo olemassa olevien yritysten uudistumista, innovaatiotoimintaa ja kehittymistä.

Aluekehityslakiin kirjattu idea omaehtoisesta kehityksestä on tärkeä usealla tavalla:

- Viranomaisilla ei ole kykyä poimia menestyviä ideoita tai sanoa suurella varmuudella, missä jokin toiminta voi kannattaa. Tämä koskee myös aluetasoa, jossa yritysten ja niiden kehitysmahdollisuuksien tuntemus on todennäköisesti parempaa kuin keskushallinnossa
- Esimerkit osoittavat kannattavan tuotannon mahdolliseksi ennakolta hyvinkin todennäköisissä paikoissa.
- Alueen kehitys voi pitemmän päälle perustua vain sen oman väestön aloitteellisuuteen.

Aluekehitystavoitteet ja mahdollisimman suuri osa toimenpiteistä tulisi tämän vuoksi muotoilla niin, etteivät ne sulje epätodennäköisiltä vaikuttavia onnistumismahdollisuuksia vaan tukevat niitä.

On kuitenkin tärkeää huomata, ettei alueilla ole vapaata oikeutta valita elinkeinopolitiikkaansa. Vaikka alueiden omaehtoiset kehittämistoimet korostuvat nykyisessä aluepolitiikan kentässä, ei kuntien, kaupunkien, kaupunkiseutujen ja laajempien alueiden mahdollisuuksia pidä yliarvioida, koska aluekehitys ei riipu pelkästään paikallisen tason olosuhteista ja toimista

vaan päätökset tehdään kansallisella tai jopa ylikansallisella tasolla. Strategiset valinnat tapahtuvat olosuhteissa, joita päättäjät eivät voi itse valita. Mahdollisuudet riippuvat alueen kulloisestakin paikasta globaalissa systeemissä. Lisäksi kuhunkin kaupunkiin ja alueeseen liittyy luonnollisesti sellaisia puitteita luovia piirteitä, joihin ei voida poliittisin toimin vaikuttaa lainkaan. Tietointensiivisessä globaalitaloudessa perittyjen tuotannontekijöiden (esim. alueen raaka-ainevarat) merkitys on kuitenkin pienenemässä, kun taas luotujen tuotannontekijöiden (esim. osaaminen) merkitys kasvaa.

Alueelliset innovaatiot ja innovaatioympäristö

Alueen endogeenisen kasvun perustana on siellä tapahtuvat innovaatiot. Toimiva innovaatioympäristö on kilpailukyvyn edellytys. Innovaatioympäristöllä tarkoitetaan kaikkia tekijöitä, jotka vaikuttavat osaamiseen, uuden tiedon ja teknologian tuottamiseen sekä niiden leviämiseen ja hyödyntämiseen. Viime vuosina on korostettu rahoitusmarkkinoiden olosuhteita, innovaatioiden suojaamiseen liittyvää lainsäädäntöä eli immateriaalioikeuksia ja innovaatioympäristön toimijoiden keskinäistä yhteistyötä keskeisinä innovaatiojärjestelmän tekijöinä.

Useiden alueiden ongelma on tuotantorakenteen ohuus, jolloin alueelle ei ole muodostunut yhtään toimialakeskittymää. Näihin kaikkiin ongelmiin voidaan kuitenkin puuttua keskittymään kohdistettavin alueellisen innovaatiopolitiikan keinoin. Alueen innovaatio- ja elinkeinopolitiikan tehtävänä on tietysti huolehtia myös tuotantorakenteen monipuolisuudesta, joka vähentää koko alueen taloudellista riippuvuutta muutaman harvan painopistealan suhdannevaihteluista, tai pahimmillaan muutaman harvan yrityksen menestyksestä.

Alueen innovaatiojärjestelmä on alueen tai kaupunkiseudun innovaatiojärjestelmän osa, jonka tehtävänä on edistää alueen yritysten innovaatiotoimintaa. Sillä voi olla kaksi ulottuvuutta: yhdeltä ulottuvuudeltaan se on palveluverkosto, joka tuottaa yritysten innovaatiotoimintaa tukevia palveluita (esim. tutkimusprojektit, teknologiansiirto, yritysvalmennus ja henkilöstökoulutus, rahoitus, patentointi). Innovaatiojärjestelmän toinen toimintaulottuvuus liittyy alueen kehittämisspolitiikkaan laajemmin.

Alueellisen innovaatiojärjestelmän- ja ympäristön tavoitetilaa kuvaa hyvin käsite institutionaalinen tiheys. Se viittaa tilanteeseen, jossa runsaslukuinen institutionaalisten organisaatioiden joukko toimii synergisessä yhteistyössä yhteisen päämäärän hyväksi siten, että toimintaa ohjaavat jaetut kulttuuriset normit ja arvot. Institutionaalinen tiheys edistää paikallisten instituutioiden uusiutumista ja joustavuuden lisääntymistä, yhteisen tietopohjan syventymistä, luottamuksen ja vastavuoroisuuden lisääntymistä sekä koko alueen innovaatiokapasiteetin parantamista. Toimijoiden yhteinen päämäärä, eräänlainen ”yhteinen projekti”, on alueen kehittämisen kannalta merkittävää.

Alueen innovatiivisuuden ja kilpailukyvyn kehittäminen voi olla hyvinkin alueen eri toimijoiden yhteisenä taustaintressinä. Käytännössä kuitenkin niiden kehittämisen kokonaisvastuu lankeaa lähinnä julkisen sektorin toimijoille, joilla kaikilla on myös omat tarkasti rajatut tehtäväkenttensä. Vastuun lankeaminen julkiselle sektorille on ymmärrettävää; toimiihan poliittis-hallinnollinen koneisto muutenkin ”yhteisen hyvän” puolesta. Lisäksi yritysten toiminnan suurimpana periaatteena on luonnollisesti niiden oman voiton maksimointi, joka tapahtuu usein lyhyellä aikajänteellä. Vastaavasti useimmat järjestöt ja yhdistykset yms. ovat järjestyneet lähinnä edunvalvontatarkoituksessa.

Innovaatioiden merkityksestä aluekehityksessä

Maakunnissa on selvää halua hidastaa markkinavoimien aiheuttamaa, keskittävää verkottumisprosessia ja syrjäseutujen väestökatoa aluepoliittisin keinoin entiseen tapaan eli antamalla syrjäisten alueiden liike-elämälle erityistukea pääasiassa investointitukien muodossa, mutta myös monenlaisena toimintatukena. Maaseutukaupungit ja –kunnat ovat ryhtyneet järjestämään kuntaan sijoittuville yrityksille toimitilat käytännöllisesti katsoen ilmaiseksi esimerkiksi teknologiakeskusten kautta ja ryhtyneet kilpailemaan keskenään tukimuodoilla. Samanaikaisesti yritykset ovat oppineet kilpailuttamaan kuntia ja esittämään sijoittumiselleen kynnysvaatimuksia. Monet kunnat, joiden hallipolitiikkaa on pilkattu, ovat todenneet, että ilman ilmaisia toimitiloja myöskään työtä tarjoavia yrityksiä ei kunnassa olisi.

Suomen kaltaisissa pinta-alaltaan suurissa, mutta väestöltään pienissä maissa syrjäisen sijainnin aiheuttamat haitat ovat pysyviä. Siitä seuraa, että tarve yrityksille kohdennettuun tukeen on jatkuvaa, jos tavoitteena on maan tasapainoinen asuttaminen ja kehitys. Näkemyksen mukaan syrjäisyyttä ei voida voittaa pelkästään EU-rahoituksen mukaisilla lyhytaikaisilla tukiohjelmilla, joilla pyritään rakenteiden korjaamiseen joko investoimalla infrastruktuuriin tai koulutukseen taikka pyrkimällä uudenaikaistamaan teollisuusyrityksiä. Harvasta asutuksesta johtuvien haittojen kompensoimiseksi on toivottu erityisesti pienyritysten kuljetustukia, työmatkojen verovähennyksen nostamista, yksityisteiden avustuksia ja lehdistön jakelutukea. Tiede- ja teknologiarahojen suuren merkityksen vuoksi julkisuudessa käydyssä keskustelussa on myös ehdotettu, että rahat jaettaisiin esimerkiksi tiede- ja teknologiaministeriön kautta huomioon ottaen alueelliset näkökohdat.

Vasta-argumentit ovat kuitenkin selkeät: Näiden määrärahojen jakaminen alueperustaisesti kilpailuttamisen ja laatuun perustuvien arviointien sijasta olisi kilpailukykyämme heikentävää. Kun tavoitteena ei ole itse rahan jakaminen sinänsä, vaan päämääränä on synnyttää maakunnissa omaa innovatiivista tulevaisuuden tekemistä, joka menestyy maailmalla, on myös aluehankkeita ja niiden kilpailukykyä arvioitava keskenään samoilla kriteereillä. Elinkeinopolitiikan tulee rakentua elinkeinotoiminnan tarpeiden ja vahvuuksien varaan ja sen tavoitteena tulee olla erityisesti jo toimivien yritysten toimintaympäristön kehittäminen ja panostaminen kilpailukykyiseen uusyritystoimintaan ja yrittäjyyskasvatukseen.

Kirjallisuutta:

Hyviä yleisteoksia:

Oppivan talouden haasteet (Suomen) innovaatiojärjestelmälle:

Transformation towards a learning economy. The challenge for the Finnish innovation system (1999). Schienstock, G. & O. Kuusi (toim.). Sitra, Helsinki.

Alueelliset innovaatiojärjestelmät: kansainvälisiä esimerkkejä:

Regional innovation systems. The role of governance in a globalized world (1998). Braczyk, H.-J., Cooke, P. & M. Heidenrich (toim.). UCL Press, Reading.

Innovaatiojärjestelmät ja tulevaisuuden innovaatiopolitiikka aluetasolla:

Cooke, Philip, Boekholt, Patries & Franz Tödtling (2000): The governance of innovation in Europe. Regional perspectives on global competitiveness. Pinter, Bath.

Innovaatiojärjestelmien tehostaminen:

Dynamising national innovation systems (2002). OECD.

Lisäinformaatiota:Euroopan integraation ja EMUn aluevaikutukset:

Hyvärinen, Jari & Paavo Okko (1997): EMU – alueelliset vaikutukset ja kuntatalous. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 12. Vammala.

Teoreettinen:

Acs, Zoltan J. (2002): Innovation and the growth of cities. Edward Elgar.

Paikalliset tuotantosysteemit:

Crouch, Colin, Le Galés, Patrick, Trigilia, Carlo & Helmut Voelzkow (2001): Local production systems in Europe: Rise or demise? Oxford, Guildford & King's Lynn.

Kansallinen innovaatiojärjestelmä ja teknologian kehitys:

Innovation systems and competitiveness (1996). Kuusi, O. (toim.). VATT & ETLA, Tampere.

Joseph Schumpeterin näkemyksiä muun muassa siitä, minkälaiset olosuhteet ovat suotuisia innovaatioille sekä alueen ja teknologian endogeenisesta kehityksestä:

Rosenberg, Nathan (2002): Schumpeter and the endogeneity of technology. Some American perspectives. Routledge, Padstow.

Lähteet:

- Cities and regions in the New Europe. The global-local interplay and spatial development strategies (1992). Dunford, M. & Kafkalas, G. (toim.). Belhaven Press, Guildford & King's Lynn.
- Hyvärinen, Jari & Paavo Okko (1997): EMU – alueelliset vaikutukset ja kuntatalous. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 12. Vammala.
- Kangasharju, Aki, Kataja, Jukka-Pekka & Vesa Vihriälä (1999): Suomen aluerakenteen viimeaikainen kehitys. Pellervon taloudellisen tutkimuskeskuksen työpapereita n:o 17. Helsinki.
- Kangasharju, Aki, Kataja, Jukka-Pekka & Vesa Vihriälä (1999): Tarvitaanko aluepolitiikkaa? Pellervon taloudellisen tutkimuskeskuksen työpapereita n:o 18. Helsinki.
- Kolehmainen (2001): Yritykset ja alueet tietointensiivisessä osaamistaloudessa. Kilpailukyky kohtalonyhteytenä. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 12/2001.
- Silander, Mika, Tervo, Hannu & Hannu Niittykangas (1997): Uusi aluepolitiikka ja yritysten sijaintikäyttäytyminen. Jyväskylän yliopisto, Keski-Suomen taloudellinen tutkimuskeskus, julkaisu 142.

2.3. Alueiden kilpailukyky

Kilpailukykyyn määrittely ja ymmärtäminen on vaikeampaa puhuttaessa kokonaisista alueista. Alue tai kaupunkiseutu ei ole koskaan toimija itsessään, vaan se koostuu monilukuisesta toimijoiden joukosta sekä niiden paikallisesta toimintajoukosta. Alueiden todetaan kuitenkin yhä useammin käyvän keskenään kilpailua, jossa vain kilpailukykyiset pärjäävät. Tuottavuuden ja kilpailukykyisyyden uskotaan riippuvan kyvystä tuottaa, prosessoida ja soveltaa tehokkaasti informaatiota ja tietoa. Näin kilpailukykyyn kehittämisen avaintemoiksi ovat nousseet osaaaminen, oppiminen ja innovatiivisuus.

Kilpailukykyille keskeisten tekijöiden muuttuminen ajassa on vaikuttanut kokonaisten toimialojen ja kaupunkiseutujen taantumiseen. Kaupunkiseudut joutuvatkin entistä tarkemmin miettimään kilpailukykyisyytään yritysten sijaintipaikkana ja asukkaiden elinympäristönä; niukat resurssit täytyy kohdentaa entistä tehokkaammin ja toimintatapoja pitää jatkuvasti uudistaa kilpailukykyyn säilyttämiseksi ja kehittämiseksi.

Kaupunkiseutujen välisessä kilpailussa on vaikea osoittaa, ketkä ovat kilpakumppaneita; kilpailuun osallistujina voitaneen ensinnäkin pitää toimijoita, joiden tehtävänä on alueen kehittämisestä huolehtiminen. Toiseksi osa alueen toimijoista osallistuu kilpailuun omien intressiensä ja omien kilpailuasetelmiensa kautta välillisesti. Alueiden väliselle kilpailulle ominaista on myös se, ettei siinä ole välttämättä selkeitä voittajia ja häviäjiä. Alueiden välisessä kilpailussa voidaan päätyä myös *win-win* –lopputulokseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikki kilpailuun osallistujat saavuttaisivat tavoitteensa alkuperäisessä laajuudessaan.

Kilpailua pidetään usein yhteistyön vastakohtana. Yhä enemmän on kuitenkin alettu puhua kilpailun ja yhteistyön limittymisestä, niiden välisestä vuorovaikutuksesta ja tasapainosta. Yhteistyön ja kilpailun limittyessä kilpailijoiden määrittely ei ole yhtä helppoa kuin aiemmin; on yhä vaikeampaa määrittää kuka loppujen lopuksi kilpailee kenen kanssa ja missä asioissa. Toimijoiden olisi osattava kilpailla siten, ettei kilpailu lisäisi eikä vähentäisi yhteistyön mahdollisuuksia. Tällöin tulee pyrkiä omaan huippusuoritukseen eikä kilpailijan päihittämiseen, koska yhdellä hetkellä kilpakumppaneina olevat saattavat olla toisessa tilanteessa yhteistyökumppaneita.

Jotta kaupunkiseudun kilpailukykyä voidaan kehittää, on pohdittava laaja-alaisesti tekijöitä, joihin voidaan vaikuttaa ja jotka vaikuttavat taloudelliseen menestykseen. Keskusteltaessa kaupunkiseudun kilpailukykyä ”unohdetaan” usein, että osaan kaupunkiseudun kilpailukyvyn tekijöistä ei voida vaikuttaa. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi osa luonnonvaroista, sijainti (etäisyyksiä voidaan tosin liikenneyhteyksiä parantamalla pienentää) ja ilmasto.

Osaan kilpailukykytekijöistä voidaan vaikuttaa vain välillisesti; päätökset näistä kilpailukyvyn tekijöistä tehdään kansallisella tai ylikansallisella tasolla. Tällaisia tekijöitä ovat muun muassa yritysten toimintavapaudet, lainsäädäntö, verotus, työmarkkinajärjestelmä, pääomamarkkinoiden toimivuus, kilpailuolot, yhteiskunnan ja kansantalouden vakaus. Myös useat sosiaaliset ja poliittiset arvot ja normit ovat sidoksissa kaupunkiseutua laajempiin kehyksiin. Kehitys kohti tietoyhteiskuntaa ja globalisoituminen ovat kuitenkin lisänneet esimerkiksi liikennesijaintiin liittyvistä tekijöistä toimivan telekommunikaatioinfrastruktuurin ja lentokentän läheisyyden merkitystä kilpailukyvylle. Inhimillisten voimavarojen merkitys kilpailukyvylle tulee tietoyhteiskuntakehityksen jatkuessa kasvamaan entisestään. Inhimillisiin voimavaroihin läheisesti liittyvä asuin- ja elinympäristön laatu on myös kohonnut merkittäväksi tekijäksi. Sen sijaan kustannustekijöillä ja erilaisilla suorilla yritystuilla näyttäisi tehtyjen tutkimusten perusteella olevan aiempaa vähemmän merkitystä.

Kaupunkiseutujen kilpailukyvystä ja sen kehittämisestä voidaan esittää useita näkemyksiä. Kilpailukyvyn elementeiksi on viime aikoina määritetty

- infrastruktuuri
 - yritystoiminnalle olennainen kaupunkiseudun fyysinen toimintaympäristö (esim. liikenneyhteydet, kaavaratkaisut, toimitilat, energian saanti jne.)
- yritykset
 - kaupunkiseudun yrityskenttä (koko- ja toimialarakenne, vientisuuntatuneisuus, osamisintensivisyys, alihankkijoiden läheisyys jne.)
- inhimilliset voimavarat
 - osaava, innovatiivinen ja korkeasti koulutautunut työvoima, joka asuvat, opiskelevat ja työssäkäyvät kaupunkiseudulla
 - kehittäminen: alueen koulutusjärjestelmän toimivuus ja kyky reagoida koulutuksessa nopeasti yritysten muuttuviin tarpeisiin
- asuin- ja elinympäristön laatu

- fyysinen ympäristö: rakennettu ja luonnon ympäristö
- toiminnallinen ympäristö ja sen tarjoamat palvelut: terveydenhuolto, päivähoito, yleissivistävä koulutus, viihde- ja kulttuuripalvelut, urheilumahdollisuudet
- taloudellinen ympäristö: elinkustannukset – palvelujen hinnat, asumiskustannukset, vero-äyrin hinta jne.
- sosiaalinen ympäristö: ihmisten välinen vuorovaikutus ja ne sosiaaliset verkostot, joissa ihminen päivittäin toimii
- instituutiot ja toimiva kehittäjäverkosto
 - 1) Muodolliset instituutiot: esim. maakunnan liitot, TE-keskukset, yliopistot
 - 2) Epämuodolliset instituutiot: toimintansa myötä muodostuneet
- verkostoihin kuuluminen
 - a) missä verkostossa alueen toimijat mukana
 - b) mikä on heidän asemansa verkostossa
 - c) millaisia verkostoja alueelta käsin pystytään luomaan
 - d) minkälainen lisäarvo verkoston kautta välittyy alueelle
- imago
 - ei itsenäinen, koostuu siitä kokonaisuudesta joka muodostuu kaupungin fyysisestä ympäristöstä, yrityksistä, oppi- ja tutkimuslaitoksista, asuin- ja elinympäristöstä jne.

Nämä tekijät ovat riippuvaisia toisistaan ja joko vahvistavat tai heikentävät toistensa vaikutusta. Tekijöiden kehittäminen edellyttää kokonaisvaltaista otetta, elementtien välisten riippuvuussuhteiden tunnistamista ja huomioon ottamista kehittämistyössä. Yhteistyö on tärkeää, sillä on vaikea olla kilpailukykyinen yksin.

On syytä korostaa, ettei kilpailukyky ole itsetarkoitus, van lähinnä välinearvo alueen kaikkien ihmisten hyvinvoinnin kohottamisessa. Alueen ihmisten on siis huomattava kilpailukyvyn kehittyminen pitkällä aikajänteellä esimerkiksi verotaakan helpottumisena tai palvelujen paranimisena eikä pelkästään esimerkiksi ulkomaisten yritysten uusien liiketilojen syntyminenä.

Yritysnäkökulma

Yritysten ja alueiden kilpailukyky kietoutuvat yhteen varsin voimakkaasti. Perusyhteys on selvä: yhtäältä kilpailukykyiset, menestyvät yksityiset yritykset generoivat menestystä ja hyvinvointia koko sijaintialueelleen. Siten lyhyellä aikavälillä kaupunkiseutujen ja kansantalouden menestys ratkeaa yritysten välisessä kansainvälisessä kilpailussa. Yritysten menestyminen on myös tulevan työllisyyskehityksen kannalta avainasemassa.

Toisaalta yrityksen sijaintialue – paikallinen toimintaympäristö – voi edesauttaa yrityksen kilpailukyvyn kehittymistä ja siten myös menestymistä markkinoilla. Näin yritysten ja alueiden menestymisen ovat yhteydessä keskenään, mikä näkyy erityisesti sekä yritysten että alueiden kilpailukyvyn osatekijöissä. Yhteys on kuitenkin tavallaan epäsymmetrinen, koska alue ei voi menestyä ilman jollakin tavalla menestyviä yrityksiä, mutta yrityksiä on noussut menestykseen lähes millaisista paikallisista toimintaympäristöistä hyvänsä. Yhteys yritysten ja alueiden välillä ei ole sinällään mitenkään uusi. Sekä yritysten että alueiden kilpailukykytekijöiden muuttuminen on kuitenkin monimutkaistanut tuota yhteyttä huomattavasti.

Kirjallisuutta:

Hyviä yleisteoksia:

Alueiden välinen kilpailu ja kilpailukyky:

Alueiden kilpailukyvyn kahdeksan elementtiä (2001). Sotarauta, M. & N. Mustikkamäki (toim.). Suomen Kuntaliitto; Helsinki.

Alue ja yritysten innovaatiotoiminta sekä kilpailukyky:

Kolehmainen, Jari (2001): Yritykset ja alueet tietointensiivisessä osaamistaloudessa. Kilpailukyky kohta-lonyhteytenä. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 12/2001.

- Innovaatiojärjestelmä; klusterilähestymistapa; tuotannolliset alueet ja innovatiiviset miljööt; teknologiset regiimit ja sektorikohtaiset innovaatiojärjestelmät

Innovaatio- ja oppimisnäkökulma kilpailukykyyn:

Innovation and learning for competitiveness and regional growth – a policy challenge (2001). Maskell, P. (toim.). Nordregio, Stockholm.

Laaja kilpailukykyyn käsite, kansainvälinen näkökulma:

Regional cohesion and competition in the age of globalization (2000). Kohno, H., Nijkamp, P. & Poot, J. (toim.). Edward Elgar, Bath.

Selkeä teoreettinen:

Conti, Sergi & Paolo Giaccaria (2001): Local development and competitiveness. Kluwer academic publishers, Alankomaat.

Lähteet:

Kolehmainen, Jari (2001): Yritykset ja alueet tietointensiivisessä osaamistaloudessa. Kilpailukyky kohta-lonyhteytenä. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 12/2001.

Silander, Mika, Tervo, Hannu & Hannu Niittykangas (1997): Uusi aluepolitiikka ja yritysten sijaintikäyttäytyminen. Jyväskylän yliopisto, Keski-Suomen taloudellinen tutkimuskeskus, julkaisu 142.

2.4. Osaamisvetoinen aluekehitys

Kannattavan tuotannon syntyminen ja laajentuminen voi perustua avoimilla markkinoilla, jota erityisesti yksittäiset alueet mitä suurimmassa määrin ovat, vain hyvään osaamiseen. Tämä koskee erityisesti tuotantoa, jossa pyritään hyvään palkanmaksukykyyn. Parhaat kasvunäkymät omaaville toimialoille (esim. tieto- ja viestintätekniikka, biotekniikka) on ylipäättään tyyppillistä uuden tiedon luominen ja sen hyödyntäminen. Huippuosaaminen syntyy keskittymisestä riittävän suppeaan toimintakenttään ja koulutuksesta, tutkimuksesta sekä jatkuvasta toimintatapojen kehittämisestä.

Teknologisen kehityksen kiihtyminen on korostanut informaation merkitystä kaikissa taloudellisissa toiminnoissa. Tiedosta ja osaamisesta on tullut yhä keskeisempi tuotannontekijä: osaaminen on tuotannossa luotavan arvonlisäyksen kannalta tärkeämpää kuin raaka-aineresurssit tai kokoonpanotyövoima.

Uuden teknisen tiedon luominen on varsin keskittynyttä tietyille alueille niin kansainvälisesti kuin Suomessakin, pääosa siitä tapahtuu muutamassa kaupungissa. Niinpä tällaisten keskittymien merkitys korostuu ja niiden merkitystä tukee se, että henkilökohtaisilla kontakteilla on innovatiivisessa työssä tärkeä merkitys: kahvipöytäkeskustelu voi johtaa uusiin ideoihin todennäköisemmin kuin puurtaminen omassa työhuoneessa.

Alueiden erikoistuminen

Rakentava tapa suhtautua globalisaatioon ja kiristyvään kilpailuun on erikoistua itse. Alueen kilpailukykyisyys perustuu pitkälti sen erikoistumiseen eli kykyyn vetää puoleensa erilaisia virtoja. Myös kysymys alueellisen innovaatioympäristön hyvyydestä tai huonoudesta kytkeytyy väistämättä kysymykseen alueen taloudellisesta ja tuotannollisesta erikoistumisesta. On etsittävä oman tietämyksen ja osaamisen ylivertaisempia alueita ja mahdollisimman intensiivisesti verkostoiduttava hyödyntämään muiden erikoisosaamista. Suuri ja taloudellisesti menestyvä aluekaan ei voi olla yhtä vetovoimainen kaikkien virtojen suhteen. Tällä hetkellä Suomessa alueiden erikoistumista vauhditetaan nimenomaan kilpailukykynekökulmasta kumpuavien toimien avulla. Sisäasiainministeriön osaamiskeskusohjelma on tästä mainio esimerkki.

Osaamiskeskuspolitiikan ansiot tunnustetaan varsin yleisesti, vaikka senkään tuottamat hyödyt eivät jakaudu aivan tasaisesti. Useimmilla Suomen alueilla on kuitenkin selkeänä pyrkimyksenä rakentaa sellaisia institutionaalisia rakenteita, jotka tukevat alueiden erikoistumista ja sitä kautta kilpailukykyä.

Alueen tuotannolliseen keskittymiseen ja erikoistumiseen liittyy luonnollisesti myös riskitekijöitä. Yhtäältä tietyn alan keskittymä voi ajautua lukkiumaan, jolloin se on sisäisesti liian tiivis, integroitunut ja homogeeninen. Tuolloin keskittymän ulkoisten kontaktien ja sisäisen heterogeenisyyden puute voi hiljalleen rapauttaa koko keskittymän ja sen yritysten kilpailukykyä. Toisaalta keskittymästä voi muodostua myös liian fragmentoitunut, jolloin yritykset eivät tunnista olemassa olevia synergisiä yhteistyömahdollisuuksia. Keskittymän fragmentoituminen ei useinkaan ole niin vakava ongelma kuin keskittymän lukkiutuminen, koska se ei sinänsä heikennä yksittäisen yrityksen kilpailukykyä.

Alueelliset osaamistihentymät

Mahdollisimman suuren tietomäärän saavuttamiseksi ja teknologiakehityksen alkuun saattamiseksi, kansainvälisesti kilpailukykyisen ja korkeaa osaamista vaativan yritystoiminnan edellytyksien sijoittumisen ja kehittymisen helpottamiseksi Suomen eri alueilla on pyritty luomaan alueellisia tietotihentymiä, jotka ovat piilaakson mallin mukaan luotuja teknologia-ynnä muita keskuksia. Vuodesta 1994 lähtien on perustettu osaamiskeskuksia. Niissä pyritään yritysten, tutkimuslaitosten ja yliopistojen yhteistyöllä muuntamaan perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen tuloksia nopeutetulla aikataululla tuotekehittelyksi ja markkinoitaviksi tuotteiksi.

Osaamiskeskusohjelma pyrkii erikoistuvien alueiden teknologiaperustan, osaamisen ja verkostoituneen infrastruktuurin kehittämiseen. Innovaatiokehittely osaamiskeskusten strategisissa linjauksissa on tarkoittanut teknologisten sovellutusten kehittelyä kaupallisesti kannattaviksi ideoiksi ja kouriintuntuviksi hankkeiksi johonkin tiettyyn (yritysten, korkeakoulujen, yliopistojen) ydinosaamisperustaan tukeutuen. Suomen osaamiskeskusohjelma ja siihen olennaisesti liittyvä kaupunkien, korkeakoulujen ja muiden oppilaitosten sekä elinkeinoelämän tiivis yhteistyö on olennainen osa kaupunkipolitiikkaa ja kaupunkiseutujen kansainvälistymistä.

Osaamis- ja teknologiakeskusten puitteissa tehtävä yhteistyö ylittää vakiintuneita hallinnollisia rajoja ja käyttäytymismalleja. Yliopistot, muut korkeakoulut, maakunta- ja kuntavaikuttajat sekä yritykset tuodaan yhteen toteuttamaan strategisia tavoitteita, hyödyntämään paikallista erityisosaamista ja saamaan alueelliset voimavarat tehokkaaseen käyttöön. Osaamiskeskusten painopiste on paikallisessa toiminnassa. Ohjelman tavoitteena on tunnistaa alueellisia vahvuuksia sekä lisätä huippuosaamiseen perustuvia tuotteita ja palveluita. Osaamiskeskukset

täydentävät maakuntien perinteisiä vahvoja osaamisalueita metsätaloutta, elintarviketeollisuutta, maataloutta ja terveys- ja sosiaalipuolen osaamista. Syntyviin alueellisiin klustereihin halutaan houkutella myös kansainvälisiä yrityksiä ja osaajia.

Korkeatasoisinta koulutusta tarjoavia ja tutkimusta tekeviä laitoksia ei voi olla kaikkialla; ne keskittyvät väistämättä tiedekorkeakouluihin ja muutamien yritysten tutkimusyksiköihin. Niinpä on löydettävä järjestelyt, joilla osaamista kanavoidaan kaikkiin maakuntiin. Ammattikorkeakoulusta on luonteva muodostaa jokaisen maakunnan kehittämistoimien keskeinen osa, joka paitsi kouluttaa työvoimaa, myös neuvoo yrityksiä ja luo niille tuotekehittelyssä ja markkinoinnissa tarvittavia yhteyksiä. Esteet yhteistyöltä omalla alueella tai kauempana sijaitsevien tiedekorkeakoulujen välillä täytyy poistaa.

Yhteistoiminta edesauttaa riittävän kompetenssin ja sosiaalisten suhteiden syntymistä, mutta myös rakennemuutoksen hallintaa. Osaamis- ja teknologiapohjaiselle aluepolitiikalle on ominaista oma-aloitteisuus. Suomen valtilta ja Euroopan unionilta saatavan taloudellisen tuen oheen on löydettävä tuntuvasti paikallista rahoitusta, jonka saatavuus on onnistumisen perusedellytyksiä.

Investoinnit

Aluepolitiikalla voidaan vaikuttaa investointeihin kolmella tasolla:

1. vaikuttamalla ulkomaisten investointien kohdentumiseen
2. vaikuttamalla kotimaisten investointien alueelliseen kohdentumiseen
3. edistämällä paikallista yrittäjyyttä (toimivien yritysten kasvua ja paikallisesta väestöstä syntyvää uutta yritystoimintaa)

Ensimmäinen väylä on tärkeä maailmanlaajuisesti. Suorista sijoituksista kilpaillaan yhä voimakkaammin ja ulkomaisten investointien houkuttelu on ollut eurooppalaisen aluepolitiikan painopistealueita. Suomen alueet eivät ole olleet erityisen houkuttelevia suorien sijoitusten kohdealueina: Suomi on kaukana suurista markkina-alueista eivätkä tuotantokustannukset ole täällä erityisen matalia. Suomen alueiden suhteelliset edut liittyvät lähinnä osaavaan työvoimaan, korkeatasoiseen infrastruktuuriin ja enenevästi myös sen gateway-asemaan Itä-Euroopan ja erityisesti Venäjän suuntaan. Sijaintipaikkaedut tuovat alueille suoria sijoituksia.

Toinen väylä, investointien ja yritysten maan sisällä tapahtuva redistribuutio sisältää sekä defensiivisen mahdollisuuden, jossa aluepolitiikan avulla estetään alueella toimivien yritysten investointien karkaaminen alueelta pois, että offensiivisen mahdollisuuden, jossa aluepolitiisin toimin alueelle houkutellaan muualta maasta investointeja. Jälkimmäinen mahdollisuus edustaa aluepolitiikan vanhaa toimintamuotoa, joka oli vallitsevana useissa läntisen Euroopan vanhoissa teollisuusmaissa ja joka on myös ollut osa suomalaista aluepolitiikkaa, vaikka ei niin merkittävä osa kuin monissa muissa maissa. Toiminta johtaa prosessiin, jossa alueellinen kehitys supistuu ”nollasummapeliksi” ja alueen kasvu saavutetaan toisen alueen kustannuksella. Tällaisen aluepolitiikan kokonaishyöty voidaankin asettaa kyseenalaiseksi.

Kolmas väylä edustaa uudempaa aluepolitiikan päätoimintatapaa, joka tosin ei missään vaiheessa ole ollut vierasta Suomessa. Päämääränä on saattaa alulle ja vahvistaa sellaisia endogeenisiä paikallisia kasvuprosesseja, jotka perustuvat paikallisen toimintaympäristön monimuotoiseen kehittämiseen ja jossa alueen omien yrittäjä- ja muiden resurssien mobilisointi on keskeisellä sijalla. Alueen suhteellisen edun voidaan nähdä myös olevan tärkeässä asemassa tällaista kasvuprosessia etsittäessä.

Yritysten investointipäätökset

Alueet tarvitsevat yrityksiä voidakseen menestyä. Yritysten sijainti- ja investointipäätökset vaikuttavat aluekehitykseen aiempaakin enemmän, kun investoinnit liikkuvat maiden ja alueiden välillä yhä vapaammin. Investointien alueellinen suuntautuminen on myös muuttunut viime vuosikymmeninä. Investointien alueellisen liikkuvuuden kasvuun ja suuntiin vaikuttaneen taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen taustalla on useita tekijöitä, kuten nopeasti kasvanut maailmantalous, teknologinen kehitys sekä pääomien, tavaroiden ja ihmisten suhteellisen vapaa kansainvälinen liikkuvuus. Yritysten investointi- ja sijaintipäätökset vaikuttavat aluekehitykseen aikaisempaa enemmän, kun investointien alueellinen liikkuvuus useista eri syistä jatkuvasti kasvaa. Vaikuttaminen yritysten sijainti- ja investointipäätöksiin voidaan nähdä erääksi aluepolitiikan keskeisimmäksi vaikutuskanavaksi.

Hiljainen tieto (tacit knowledge)

Hiljaisen tiedon korostuminen on osa tietoyhteiskuntakehitystä. Sen kehittelijänä mainitaan Michael Polanyi, joka jo 1940-luvulla keksi, ettei aitoa keksimistä voi ohjata muodollisilla säännöillä. Tavallisesti tiedolla tarkoitetaan sellaisia eksakteja asioita kuin kirjoitetut sanat, matemaattiset kaavat tai kartat. Polanyi määrittelee hiljaisen tiedon sen sijaan formuloimattomaksi tiedoksi, sellaiseksi tiedoksi joka koko ajan vaikuttaa ihmisissä, vaikkei sitä voida ilmaista tai muotoilla. Se on tiedon toinen laji, jota ei voida käsitellä samalla tavoin kuin eksplisiittistä tietoa. Polanyin mukaan ihminen tietää juuri hiljaisen tiedon kautta, milloin eksplisiittinen tieto on totta. Hiljainen tieto näyttäytyy lähinnä ihmisen toiminnassa.

Hiljaisessa tiedossa jaettu ja eksplikoitu tieto sekoittuu yksilön ainutlaatuisiin kokemuksiin. Hiljainen tieto on jatkuvasti muuttuvaa ja se muodostaa eräänlaisen tiedon suodattimen. Uudet kokemukset sulatetaan ymmärrykseksi niiden käsitteiden avulla, jotka yksilöllä on hallinnassaan ja jotka hän on perinyt toisilta tiedon käyttäjiltä. Tyypillisimmillään hiljainen tieto esiintyy käsityötaidoissa, mutta myös uskomukset ja todellisuuden tulkinnat muodostavat annetun, itsestään selvänä pidetyn osan sosiaalisesta todellisuudesta.

Hiljainen tieto on upotettu sosiaaliseen todellisuuteen. Hiljaisen tiedon ymmärtäminen, oppiminen ja tietoinen käsittely onnistuu siten useimmiten nimenomaan käytännön vuorovaikutuksessa. Hiljaisen tiedon haltuun ottamisen keinot ovat pitkälti mallioppimisen keinoja: jäljittelyä, identifioimista ja tekemällä oppimista.

Kirjallisuutta:

Hyviä yleisteoksia:

-

Lisäinformaatiota:

Aluepolitiikan kehittämistarpeista: osaamisen syventäminen ja levittäminen:

Kangasharju, Aki, Kataja, Jukka-Pekka & Vesa Vihriälä (1999): Tarvitaanko aluepolitiikkaa? Pellervon taloudellisen tutkimuskeskuksen työpapereita n:o 18

Osaamis- ja tutkimusinvestointien tuoton arviointi:

Kuusi, Osmo (1997): Kuinka arvioida osaamis- ja tutkimusinvestointien tuottoa? VATT, Helsinki.

Storhammar, Esa & Jari Ritsilä (1999): Pk-yritysten osaamistarpeiden alueellisen ennakkoinnin osat ja kokonaisuus. HENKOOSTA-hankkeen loppuraportti. Euroopan sosiaalirahaston julkaisuja, Helsinki.

Käsitteiden teoreettista määrittelyä:

Raivola & Vuorensyrjä (1998): Osaaminen tietoyhteiskunnassa

Hiljainen tieto ”humanistisesti” käsiteltynä:

Koivunen, Hannele (1997): Hiljainen tieto. Otava, Keuruu.

Maakunnallinen kehittäminen, erityisesti korkeakoulutoimintojen vahvistamisesta:

Sotara, Markku, Lakso, Timo & Sami Kurki (1999): Alueellisen osaamisympäristön vahvistaminen. Etelä-Pohjanmaan korkeakouluverkoston toimintamalli. Tampereen yliopisto, Alueellisen johtamisen tutkimusyksikkö, Sente-julkaisuja 4/1999.

Lähteet:

Kangasharju, Aki, Kataja, Jukka-Pekka & Vesa Vihriälä (1999): Tarvitaanko aluepolitiikkaa? Pellervon taloudellisen tutkimuskeskuksen työpapereita n:o 18

Koivunen, Hannele (1997): Hiljainen tieto. Otava, Keuruu.

Suomen uusjako. Raportti aluekehityksestä ja sen vaikutuksista (1999). Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA.

Raivola & Vuorensyrjä (1998): Osaaminen tietoyhteiskunnassa.

3. TYÖVOIMA JA SEN LIIKKUVUUS

3.1. Työttömyys

3.1.1 Työttömyyden yleinen kehitys

1980-luvulla työpaikkakehitys oli Suomessa vielä varsin tasapainoista. 1980-luvun lopun nousukausi oli vähentänyt työttömyyden käytännössä täystyöllisyys tasolle, mutta laman seurauksena 1990-luvulla työttömyys lisääntyi voimakkaasti. Työttömyysaste lähti kasvuun vuoden 1990 syksyllä ja saavutti huippunsa vuonna 1994, jolloin työttömiä oli yli 19 % työvoimasta.

1990-luvun puolivälissä työttömyys oli määrällisesti suurinta suurissa keskuksissa, maaseutu-keskuksissa ja alkutuotantokunnissa. Kaikkien seutukuntien työttömyysasteet kehittyivät samansuuntaisesti koko maan työttömyysasteen kanssa, mutta seutukuntien työttömyysasteiden eroissa tapahtui huomattaviakin muutoksia. Työttömyysaste kasvoi suhteellisesti eniten alun perin alhaisemman työttömyyden alueilla. Alueiden väliset suhteelliset erot ovat pienenneet, mutta absoluuttiset kasvaneet.

Tuotanto ja työllisyys alkoivat elpyä jo vuonna 1994 siellä, missä elinkeinorakenne oli kansantalouden kokonaiskehityksen kannalta suotuisa, Etelä-Suomessa ja rannikon kasvukeskuksissa. Tuotanto kääntyi nousu-uralle, ensin teollisuudessa ja sitten koko taloudessa. Muilla alueilla työllisyys lähti nousuun vasta vuosina 1996-1997. Laajoilla alueilla Itä- ja Pohjois-Suomessa elpyminen 1990-luvun alun syvästä lamasta on ollut sitä vastoin takkuista. Joissakin seutukunnissa tuotannon ja työpaikkojen väheneminen jatkuu jatkumistaan. Esimerkiksi Etelä-Savon maakunnassa työllisyys supistui edelleen vuonna 1998. Työttömien määrä on kuitenkin siitä lähtien ollut yleisesti laskussa, vaikkakin hitaasti.

Korkean työttömyyden ohella Suomen työttömyys on muuttunut yhä enemmän pitkäaikaistyöttömyydeksi (yli 12 kk). Vuonna 1991 työttömistä oli 3 % pitkäaikaistyöttömiä ja vuonna 1996 se oli noussut jo 30 prosenttiin. Ongelma näyttää kohdistuvan voimakkaammin ikääntyviin 55-59 vuotiaisiin työntekijöihin, jotka ovat yliedustettuina pitkäaikaistyöttömien joukossa. Silti puolet pitkäaikaistyöttömistä on alle 44-vuotiaita. Heidän työurastaan olisi jäljellä vähintään 20 vuotta.

Viime aikaisten tutkimusten mukaan katkoton työikäisyyden kattava kokoaikainen ja pysyvä normaalityösuhte on harvinaistunut. Pienenevä osa työvoimasta työskentelee perinteisillä vaakailla sisäisillä työmarkkinoilla ja enenevä eri tavoin epävarmoilla työmarkkinoilla. Valtion ja kuntien rooli kansalaisten työllistäjinä näyttää asteittain pienentyvän. Tämä tulee esiin erityisesti uusien työsuhteiden ja nuorten osalta. Yli puolet työikäisestä väestöstä Suomessa on avoimesti tai piilevästi työttöminä, osa-aikatyössä, tilapäisissä työsuhteissa, opiskelemassa tai varhaiseläkkeellä. Työmarkkinoilla työsuhteiden epätyypillisuus näyttää koskevan erityisesti nuoria työntekijöitä. Ikääntyneillä työntekijöillä taas kasvaa riski joutua sivuun työmarkki

noilta. Sekä miehillä että naisilla 50 vuoden ikä näyttää olevan tietynlainen merkkipaalu työllistymisen kannalta.

Sitä, missä määrin työmarkkinoilla tapahtunut murros selittyy esimerkiksi tietoyhteiskuntakehityksestä, on todella vaikea arvioida. Osa työttömyyden kasvusta selittyy sillä, että työn tuottavuus teknologisen kehityksen myötä on kasvanut siten, että yhä pienempi joukko ihmisiä tarvitaan markkinoille tuotettavan tuotannon pyörittämiseen.

3.1.2. Työttömyyden alueellinen jakautuminen

Työttömyyden tasot ovat tyypillisesti olleet hyvin erilaisia maan eri osissa. Etelä-Suomen korkean tulotason alueilla työttömyys on tyypillisesti ollut selvästi vähäisempää ja työllisten osuus väestöstä korkeammalla tasolla kuin muualla maassa ja varsinkin Itä- ja Pohjois-Suomessa. Laman myötä työttömyys nousi rajusti koko maassa. Tämä sain aikaan suhteellisten työttömyyserojen kapenemisen, koska suhteellinen mittari ottaa huomioon maan työttömyyden keskimääräisen tason koko maassa. Absoluuttiset erot kuitenkin nousivat. Tämä tarkoittaa sitä, että korkean työttömyysasteen seutukunnissa työttömyysaste nousi alhaisen työttömyyden seutukuntia enemmän.

Lamavuodet muuttivat myös perinteistä kuvaa työttömyyden alueellisesta jakautumisesta. Työttömyys kasvoi nimenomaan suurissa kaupungeissa. Suomessa tämän mittakaavan kaupunkityöttömyys on uutta. Kaupungeissa korkea työttömyys on johtanut useiden ihmisten työttömyyden pitkittymiseen ja jopa syrjäytymiseen työelämästä. Kaupunkien työmarkkinoilla esiintyy samanaikaisesti työvoimapulaa ja joukkotyöttömyyttä. Vaikka työttömyysaste on laskenut suurissa keskuksissa ja kaupunkimaisissa kunnissa 1990-luvun loppupuolella suhteellisesti muuta maata nopeammin, on se kuitenkin joissakin keskuksissa yli 20 prosenttia. Pitkäaikaistyöttömyyden osalta erot kaupunkimaisten ja maaseutumaisten alueiden välillä olivat suhteellisen pieniä, mutta maaseutumaisten alueiden väliset erot olivat suuria.

Työttömyyden alue-erot ovat siis kasvaneet voimakkaasti 1990-luvulla ja ne ovat kiistatta suuria Suomessa. Syynä tähän on vientijohtainen elpyminen 1990-luvun alun syvästä lamasta. Teknologian nopealla kehityksellä on ollut suuri merkitys tuottavuuden nousussa ja työvoiman tarpeen vähentymisessä. Näin on päädytty nopeaan väestön vähenemiseen erityisesti kaukana keskuksista sijaitsevilla syvän maaseudun alueilla. Niille ei ole myöskään syntynyt korvaavia työmahdollisuuksia. Sen sijaan keskusten lähetyvillä on maatalouden vähenevää työvoiman tarvetta voineet korvata keskusten tarjoamat työn ja yrittämisen mahdollisuudet. Kaikkein pahimmin väestökato on kohdannut Itä- ja Pohjois-Suomen syrjäseutuja, joilla vahvaa maataloutta on ollut vähän ja keskeisenä elämän muotona on ollut pienviljelijä-metsätyömiehen yhdistelmäammatti. Lamasta toivuttaessa absoluuttiset erot ovat jatkaneet kasvuaan työttömyyden alentuessa eniten ennestään alhaisen työttömyyden alueilla.

Suuret alueittaiset työttömyyserot ovat kahdella tapaa ongelmallisia. Yhtäältä ne kertovat talouden kyvyttömyydestä käyttää voimavarojaan tehokkaasti: jollakin alueella on runsaasti työvoimaa käyttämättä samalla kun toisaalla voi olla työvoimapulaa. Toisaalta ne ovat myös ilmaus hyvinvoinnin erilaisuudesta maan eri osissa vaikka tuloerot olisivatkin pienet: mahdollisuus osallistua työhön on useimmille ihmisille tärkeä asia osin myös riippumatta työn tuomasta lisätulosta verrattuna työttömyyskorvaukseen tai muun sosiaaliturvan tuomaan tuloon. Maantieteelliset työttömyyserot ovat suhteellisen pysyviä.

Miten teoriat selittävät työttömyyden alue-eroja

Modernissa taloustieteellisessä tutkimuksessa on annettu kaksi pääasiallista selitystä työttömyyden alue-eroille. Niitä selitetään kansantalouden sisäisillä tekijöillä. Näkemyksenä on se, että ne voivat olla joko epätasapaino- tai tasapainoilmiö. Epätasapainoon perustuvan näkemyksen mukaan työttömyyden alue-erojen perimmäinen syy on alue-eroja tasapainottavien mekanismien puutteellinen toiminta, joista keskeisimpiä ovat alueiden välinen muuttoliike sekä reaali-palkkojen jousto. Muuttoliike ei tietystikään ole ongelmaton mekanismi työttömyyden alue-erojen tasoittajana, koska lyhyellä aikavälillä se johtaa talouden heikkenemiseen muuttovirtojen lähtöalueilla. Seurauksena saattaa olla itseään vahvistava kurjistumiskierre.

Tasapainonäkemyksen mukaan työttömyyden alue-erojen taustalla on se, että alueiden pitkän aikavälin tasapainotyöttömyysasteet eroavat toisistaan. Vilkas muuttoliike ja reaali-palkkojen jousto eivät tällöin välttämättä takaa työttömyyden alue-erojen häviämistä edes pitkällä aikavälillä. Sellaiset tekijät kuin miellyttävämpi asuinympäristö, työttömyyskorvaukset tai parempi asuntotilanne saavat ihmiset jäämään vaikeille työttömyysalueille.

Sekä epätasapaino- että tasapainolähestymistavan perusteella on kuitenkin vaikea ymmärtää työttömyyden alue-erojen voimakasta kasvua Suomessa 1990-luvulla. Syynä tähän on se, että tuotannon rajuilla muutoksilla on ollut paljon merkittävämpi välitön vaikutus Suomen työttömyyden alueelliseen kehitykseen sekä lamassa että elpymisessä. Lähestymistavat sopivatkin paremmin selittämään työttömyyden alue-erojen muodostumista pitkällä aikavälillä.

3.1.3. Työttömyyden ja sen alue-erojen tasoittuminen

Muuttoliike alue-erojen tasoittajana

Lama-aikana työvoiman liikkuvuus oli hyvin alhaisella tasolla. Työpaikkoja ei ollut juurikaan avoinna, mikä vähensi työn takia muuttamista. Lamasta toivuttaessa muuttoliike on ollut voimakasta. 1990-luvun puolivälistä lähtien nousi kuitenkin huippuunsa ja on jatkuen suuntautuen kasvukeskuksiin ja erityisesti pääkaupunkiseudulle. Siitä huolimatta työttömyyserot eivät ole alkaneet kaventua. Tämä herättää luonnollisesti kysymyksen väestön nykyisen kaltaisen liikkuvuuden tehokkuudesta työttömyyserojen tasoittajana.

Työvoiman ja työikäisten määrän muutoksella voi nimittäin olla työttömyys- tai työllisyysaste-eroja tasoittava vaikutus tai ainakin ne voivat hillitä alueellisten erojen kasvua. Muuttoliike tasoittaa alueellisia eroja, jos työttömät muuttavat heikon työllisyyden alueilta paremman työllisyyden alueille tai, jos heikon työllisyyden alueelta muuttaneen työllisen työpaikan saa alueelle jäänyt työtön. Muun muassa ammatilliseen liikkuvuuteen liittyvien ongelmien vuoksi tämä voi olla todella hidasta. Jos työllisen poismuuttoon liittyy työpaikan katoaminen, työttömyyserot vain kasvavat, joskin vähemmän kuin ilman poismuuttoa. Työllisyysasteen kohdalla täytyy lisäksi ottaa huomioon työvoiman ulkopuolella olevat. Myös tämän ryhmän muuttoliike heikon työllisyyden alueilta kaventaa työllisyysaste-eroja.

Ennen kuin muuttoliikkeellä voi olla vaikutusta alueellisten työmarkkinaerojen tasoittajana, täytyy alueen työllisyystilanteen vaikuttaa muuttoliikkeeseen. Sekä Suomessa että ulkomailla on tehty useita tutkimuksia aiheesta. Tutkimusten mukaan alueen työttömyys lisää muuttoa alueelta ja korkean työttömyyden alueet ovat yleensä negatiivisen nettomuuton alueita. Muuttoliikkeeseen näyttäisi siis vaikuttavan enemmän alueen työttömyystilanne kuin henkilökohtainen työttömyys. Kotiseudun työttömyysaste koetaan työttömyysriskiksi. Tämä viittaa siihen, että heikoimman työllisyyden alueilta muuttavatkin myös työlliset eivätkä ainoastaan työttömät. Tällöin muuttoliikkeen alue-eroja tasoittava vaikutus ei ole kovin suuri.

Tutkimuksen mukaan muuttajien on ollut helpompaa löytää työtä tai opiskelupaikka kuin heidän, jotka jäävät paikalleen. Muuttajien työttömyysaika on myös lyhyempi. Työttömyyden jatkuessa pitempään työn löytämisen tai muuttamisen mahdollisuus pienenee.

Muuttoliikkeellä voi olla myös epäsuoria vaikutuksia alueen työllisyysoloihin. Väen vähenemisellä on kielteisiä vaikutuksia alueen kasvupotentiaalin kannalta. Mahdollinen talouskasvu tulevaisuudessa voi estyä sen takia, että alueella ei enää ole osaavaa työvoimaa tarjolla. Lisäksi muuttotappio vähentää alueiden yritysten kysyntää ja kunnallisten palvelujen rahoittajia. Varsinkin koulutetun väestön poismuutolla voi olla hyvin negatiivinen vaikutus alueen tulevan kasvun kannalta. Näin ollen muuttoliike painottuu voimakkaasti työmarkkinoiden kannalta parhaaseen väestöön ja se heikentää pitemmällä aikavälillä lähtöalueiden edellytyksiä luoda uutta tuotantoa ja siten työllisyyttä myös vähemmän tuottavalle osalle työvoimaa.

Talouskasvun vaikutus työttömyyteen ja sen alue-eroihin

Työvoiman tarjontaa ennustettaessa lähtökohtana on se, että alueellinen työhön osallistumisen aste, eli työvoiman osuus työikäisestä väestöstä, riippuu alueellisesta taloudellisesta aktiviteetista. Talouskasvun voimistuminen alueella nostaa osallistumisastetta. Vaikutuksen voimakkuus poikkeaa kuitenkin ikäryhmittäin. Maakuntien kehityksen kannalta keskeistä se, että muuttovoitto ”nuorentaa” maakunnan väestöä ja poismuutto puolestaan ”vanhentaa” sitä. Syynä vähän on nuorten suurempi muuttoalttius syrjäseuduilta kasvukeskuksiin.

Kansainvälisissä tutkimuksissa on löydetty kaksi keskinäistä säännönmukaisuutta, jotka niveltävät työttömyyden alue-erojen kehityksen kansantalouden suhdannekiertoon. Ensinnäkin empiiristen tutkimusten mukaan taantumien aikana työttömyyden absoluuttiset alue-erot kasvavat ja voimakkaan talouskasvun aikana työttömyyden absoluuttisilla alue-eroilla on puolestaan taipumus supistua.

Toiseksi on päädytty siihen, että taantumien aikana suhteellisilla työttömyyden alue-eroilla on taipumus kaventua, ja voimakkaan talouskasvun aikana suhteelliset alue-erot puolestaan laajenevat. Empiiristen tutkimusten mukaan nämä kaksi säännönmukaisuutta pätevät myös Suomessa. Laskukauden osalta Suomen työttömyysaste-erojen kehitys vastaa siis myös muissa maissa havaittua ”normaalia”, suhdannevaihteluihin liittyvää kehitystä. 1990-luvun lamata toivuttaessa sekä suhteelliset että absoluuttiset alue-erot työttömyysasteessa kuitenkin kasvoivat. Tämä poikkeaa normaalista, suhdannesyklissä tyypillisesti havaitusta kehityksestä.

Talouskasvun työllistävyudessa on kuitenkin mielenkiintoisia alue-eroja Suomen työvoimapiirien välillä. Työttömyyden kausi- ja suhdannevaihtelu on Itä- ja Pohjois-Suomessa huomattavasti voimakkaampaa kuin Etelä-Suomessa. Tulosten mukaan talouskasvun ja työllisyyden yhteys on vahva myös alueellisella aineistolla tarkastellen ja lisäksi kasvun työllistävyys on hieman voimakkaampaa Etelä-Suomessa verrattuna Itä- ja Pohjois-Suomeen. Tämä piirre liittyy tuotantorakenteen alue-eroihin. Itä- ja Pohjois-Suomessa kasvun työllistävyys on alhaisemmalla tasolla, koska siellä palvelujen osuus on keskimääräistä alhaisempi kuin Etelä-Suomessa. Palvelualoilla kasvun työllistävyys on tunnetusti korkeammalla tasolla kuin teollisuudessa, jossa tuotannon kasvu ei toimialan pääomavaltaisuuden tähden luo yhtä paljon työpaikkoja kuin palveluissa.

Työllistämistoimien vaikutus alue-eroihin

Valtion työvoimapolitiittisilla toimilla on vaikutusta alueellisiin eroihin työmarkkinoilla. Yksi välitön keino, jolla valtio pystyy vaikuttamaan alueellisiin työttömyys- ja työllisyyseroihin, on

aktiivinen työvoimapolitiikka ja osa aktiivista työvoimapolitiikkaa ovat työllistämistoimet. Ne lisääntyivät laman aikana. Kun 1980-luvun lopulla työllistettyjen vuosikeskiarvot olivat noin 35.000 henkeä, nousi työllistettyjen määrä vuoden 1990 jälkeen välillä jopa 70.000 vuonna 1994. Alueiden välillä on kuitenkin melko suuria eroja työllistettyjen määrässä. Laajimpia työllistämistoimet ovat olleet pahimmilla työttömyysalueilla Lapissa ja Kainuussa.

Työttömyyden keskimääräinen kesto onkin lyhin Itä- ja Pohjois-Suomen vaikeimmilla työttömyysalueilla. Syynä tähän on aktiivinen työvoimapolitiikka, joka katkoo pitkittyviä työttömyysjaksoja. Toistuvaistyöttömyys on sitä vastoin yleisintä Itä- ja Pohjois-Suomen vaikeimmilla työttömyysalueilla.

Työllistämistoimet ovat alentaneet työllisyyseroja seutukuntien välillä. Toisaalta työllistämistoinine alue-eroja pienentävä vaikutus ei ole lisääntynyt työttömyyden kasvaessa, pikemminkin päinvastoin. Niiden tasoittava vaikutus on hiukan vähentynyt laman aikana ja sen jälkeen verrattuna 1980-luvun lopun tilanteeseen. 1990-luvun lopussa pahimpien työttömyysalueiden työllisyystilanteessa on huomattava parannus juuri työllistämistoinine ansiosta, ja erojen kasvu on jo pysähtynyt tai kääntynyt laskuun.

Kirjallisuutta:

Hyviä yleisteoksia:

Böckerman, Petri (1998): Alueet työttömyyden kurimuksessa. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro. 14. Vammala.

Böckerman, Petri (2000): Suomen työttömyys – alueellinen näkökulma. Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 164. Helsinki.

- tiivis yleiskatsaus

Suomalainen työttömyys (1998). Matti Pohjola (toim.). Taloustieto, Helsinki.

Lisäinformaatiota:

Miksi työ on muuttunut?

Suomen uusjako. Raportti aluekehityksestä ja sen vaikutuksista (1999). EVA.

- yritystoiminnan keskittyminen; yritysverkot; yliopistojen merkitys; jne.

Kansainvälinen tarkastelu paikallisista toimista työmarkkinoiden ongelmien ratkaisemiseksi:

Giguère, Sylvain (1998): Local management for more effective employment policies. OECD Territorial development.

Työvoiman tarve ja maahanmuuttajat:

Aukeavat ovet – kulttuurien moninaisuus Suomen elinkeinoelämässä. Trux, M-L. (toim.). WSOY, Sitra, Juva.

Lähteet:

Böckerman, Petri (2000): Suomen työttömyys. Teoksessa Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne. Loikkanen H. A. & J. Saari (toim.). Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki.

Huovari, Janne (1999): Alueelliset työttömyys- ja työllisyyserot. Pellervon taloudellisen tutkimuskeskuksen työpapereita n:o 27. Helsinki

Kainulainen, Sakari, Rintala, Taina & Matti Heikkilä (2001): Hyvinvoinnin alueellinen erilaistuminen 1990-luvun Suomessa. STAKES, tutkimuksia 114. Saarijärvi.

Kaivo-oja, Jari & Osmo Kuusi (1999): Arvioita ja analyysejä tietoyhteiskunnan työmarkkinoiden kehityspiirteistä Suomessa. Työelämän kehitystrendit ja osaamisklusteriajattelun kehittäminen ennakointitoiminnassa. ESR-julkaisut-sarja. Helsinki.

Kestävä talous, hyvinvoinnin perusta (2002). Valtionvarainministeriö.

Pekkala, Sari & Hannu Tervo (2000): Personal unemployment and inter-region migration: Does moving help in finding a job? Jyväskylän yliopiston taloustieteiden tiedekunta. Working paper n:o 223/2000. Suomen uusjako. Raportti aluekehityksestä ja sen vaikutuksista (1999). EVA.

3.2 Muuttoliike/työvoiman alueellinen liikkuvuus

3.2.1. Muuttoliikkeen kehitys/yleistä

Suomen aluekehityksen pysyvä peruspiirre on koko II maailmansodan jälkeisen ajan ollut kaupungistuminen ja alueellinen keskittyminen. Kehitys ei ole edennyt tasaisesti, vaan aluekehityksessä ja sen osana muuttoliikkeessä on ollut voimakkaita syklejä. Viimeksi aalto on koettu 1990-luvun laman jälkeen työllisyyden kohentuessa, kun muuttoliike on vilkastunut Suomessa tuntuvasti vuosikymmenen vaihteen hiljaisemman jakson jälkeen. 1990-luvulla Suomen sisäinen muuttoliike lähes 1970-luvun tasolla. Koska maan väkiluku on lisääntynyt 1960-luvulta noin puolella miljoonalla henkilöllä, 1990-luvun muuttoliike jää jälkeen. Silloisen muuttoaalton yksi tyypillinen osa oli maastamuutto.

Muuttoliike merkitsee aluerakenteen muutosta. Maaseutua uhkaa muuttoliikkeen seurauksena periferisoituminen, autioituminen ja palvelutason jyrkkä heikkeneminen. Syrjäseudut ovat menettämässä mahdollisuutensa turvata peruspalvelut, kuten koulutuksen ja terveydenhuollon. Väestön ikääntyminen näkyy erityisesti muuttotappiokunnissa, joista nuoret muuttavat sankoin joukoin kasvukeskuksiin.

Verrattuna aikaisempiin vuosiin viime vuosien muuttoliikkeessä on kolme huomion arvoista seikkaa: nettomuutto 1) suuntautuu entistä harvemmille seuduille, 2) vaikuttaa entistä enemmän väestön määrään muuttotappioalueilla ja 3) keskittyy (edelleen) voimakkaasti ns. aktiivi-
väestöön ja ennen kaikkea nuoriin ikäluokkiin.

- 1) Muuttoliike on siis selvästi suuntautunut muutamaa kasvukeskukseen ja niiden ympäristökuntiin. Ihmiset muuttavat maaseudulta maakuntakeskuksiin ja maakuntakeskuksista pääkeskuksiin. Muuttoliikkeen osana on tapahtunut tiivistymistä, muuttoa taajamiin. Kun edellisessä suuressa muutossa oli Suomen sisällä 19 muuttovoitto-seutukuntaa, nyt niitä on Ahvenanmaa mukaan luki vain kuusi. Maakunnista vain Uusimaa nousee selkeästi esiin ainoana alueena, joka on saanut jatkuvasti muuttovoittoa. Muista maakunnista vain Varsinais-Suomi ja Pirkanmaa sekä Ahvenanmaa ovat voineet kirjata muuttovoittoa (vuosina 1994-1996), mutta ne ovat olleet paljon pienempiä kuin Uudellamaalla. Aikaisempien vuosikymmenien muuttoaaltoihin verrattuna useat kaupunkialueet ovat joutuneet muuttotappiokierteen kouriin.

Samalla kun muuttovoittoa saavien alueiden lukumäärä on supistunut, yhä suuremmat aluekokonaisuudet ovat menettäjiä. Muuttotappiokunnat keskittyvät entistä selvemmin samoihin seutukuntiin ja maakuntiin. Suhteellisesti eniten muuttotappioita kokeneet seutukunnat ovat elinkeinorakenteeltaan alkutuotantovaltaisia. Pahimmat muuttotappiomaakunnat viime vuosina ovat olleet Lappi, Etelä-Pohjanmaa, Satakunta, Kainuu ja Keski-Pohjanmaa. Nykyinen nettomuutto on siten valtaosiltaan seutukuntien ja jopa maakuntien välistä väestön siirtymää, ei niinkään siirtymiä saman seutukunnan tai edes maakunnan sisällä.

- 2) Nykyinen muuttoliike merkitsee luonnollisen väestönkasvun ehtymisen takia huonompaa väestökehitystä muuttotappioalueilla kuin koskaan useamman vuoden aikana 1950-luvun alun jälkeen. Luonnollinen väestönkasvu kompensoi joko kokonaan (1950-luku) tai merkittävältä osin (1960-

luku) nettomuuton väestövaikutuksen. Poikkeuksen muodostaa vain 1960- ja -70-lukujen taite. Nykyisin, luonnollisen väestönkasvun loputtua, nettomuutto merkitsee vastaavansuuruisen väestön vähenemistä. Vaikka työelämään tulleet ikäluokat ovat olleet pieniä, on muuttaminen silti ollut hyvin vilkasta.

Nuorten lähtö merkitsee muuttotappiopaikkakunnalla rajua väestön ikärakenteen muutosta. Viime vuosina muuttoliike yhdistyneenä luonnollisen väestönkasvun muutoksiin on merkinnyt kaikkiaan väestönkehityksen kääntymistä selvästi negatiiviseksi yli puolessa maakunnista. Vanhusten suhteellisen lukumäärän kasvu ja vastaavasti työikäisen väestön väheneminen, joka on vuoden 2010 jälkeen koko Suomenkin ongelma, heikentää dramaattisesti huoltosuhdetta pahimmilla muuttotappioalueilla.

- 3) Muuttajat ovat nuoria tai hyvässä työiässä olevia ja parhaiten koulutettuja, jolloin niin sanotun aktiiviväestön määrä on supistunut muuttotappioalueilla. Yleisin muuttajien ikäluokka on 20-29-vuotta täyttäneet. Yli 30-vuotta täyttäneiden ikäluokassa muuttoaktiivisuus on jo selvästi alhaisempi.

Suurin osa muuttajista on keskiasteen tutkinnon suorittaneita. Muuttotappioalueilta pois muuttaneiden muuttovilkkaus on suurinta korkea-asteen koulutuksen saaneilla. Muuttaneiden työmarkkina-aseman ja tulojen seuranta on myös osoittanut, että keskuksiin muuttaneet ovat työmarkkinoiden kannalta hyvää ainesta, jonka tulokehitys on jopa kantaväestöä parempi. Muuttoliikkeen nykytrendi johtaa väistämättä inhimillisen pääoman keskittymiseen muutamaa vetovoimaiseen keskukseen samaan aikaan, kun syrjäiset seudut menettävät merkittävän osan taitotiedostaan nuorten ja ammattitaitoisten muuttaessa pois.

Kansainvälisesti vertailtuna Suomen muuttoliike ei ole ollut poikkeuksellisen suurta, vaikka vertailu onkin aluejakojen erilaisuuden takia vaikeaa. Muuttoliikkeen malli on ollut hyvin samansuuntainen pohjoisimmassa Euroopassa. Suomen, Ruotsin, Norjan ja Islannin syrjäseudut ovat kokeneet merkittävän väestömenetyksen. Ainakin Yhdysvalloissa ja Norjassa muutto suuralueiden välillä on tyypillisesti ollut suurempaa kuin Suomessa. Saksaan ja varsinkin Italiaan ja Espanjaan verrattuna muuttaminen Suomessa on ollut vilkasta. Ruotsiin nähden Suomen muuttoliike on ollut pientä, kun otetaan huomioon Ruotsin kuntien suuren koon.

Muuttoliikkeen uudet syyt

Konkreettisilla koulutus- ja työmahdollisuuksilla on tärkeä osa ihmisten muuttopäätöksissä. Peruskoulun jälkeisten opiskelujen vuoksi monien on muutettava opiskelualueelle. Muuttajista arviolta 15 000-20 000 on opiskelijoita, jotka uuden kotikuntalain mukaan voivat kirjoittautua opiskelupaikkakuntansa asukkaiksi. Tämä näkyy selkeästi seutukuntien välistä nettomuuttoa tarkasteltaessa. Opiskelijoiden osuus huomattavaa nettomuuttoa saaneissa seutukunnissa oli Helsingissä kolmannes, Turun kohdalla 2/3 ja Tampereen osalta runsas kolmannes, Jyväskylässä kaksi kolmannesta ja Oulussa lähes puolet.

Edelleen koulutusta vastaavan työn saaminen edellyttää alueellista liikkuvuutta, jotta ammattitaitoisien työvoiman kysyntä ja tarjonta voivat kohdata. Väestön koulutustason kohoaminen ja pitkälle erikoistuneiden alojen ja ammattien yleistyminen lisäävät ihmisten liikkuvuutta. Muuttoliikkeen perusmekanismit ovatkin vahvasti kiinni alueellisten työmarkkinoiden kehityksessä. Alueellisten työmarkkinoiden kehitystä määrää pitkälti yritysten – sekä kansallisten että yhä suuremman määrän kansainvälisten – sijoittumispäätökset, investointipäätökset, teknologian kehitys sekä kaikki muut tekijät, jotka vaikuttavat niiden kasvuun ja työvoiman tarpeeseen. Työvoiman kysynnän kasvu ja suotuisa palkkakehitys vetävät muuttajia kasvaville alueille, ja työmahdollisuuksien puute sekä työttömyys työntävät ihmisiä pois taantuvilta alueilta.

Muuttoliikkeen taustalla on kuitenkin myös laajemmalti hyvinvointiin liittyviä tekijöitä. Käytettävissä olevien tulojen lisäksi erilaisten tavaroiden ja palveluiden saatavuus ja hinta, työhön osallistumisen mahdollisuus, sosiaaliset kontaktit, ympäristön miellyttävyys, turvallisuus jne. vaikuttavat hyvinvointiin. Onko kyse sisällöltään erilaisista motiiveista syntyvästä muuttoliikkeestä, jossa kaupunkeihin hakeudutaan perinteisten ”pakottavien” motiivien ohella muun muassa parempien palveluiden ja sallivamman elämäntavan vuoksi? Muuttomotiivien on nähty muuntuneen kulttuurisesti uudentyypisiksi. Työ ja koulutus eivät ole ainoita tai painavimpia muuton motiiveja. Uudenlaiset muuttomotiivit saattavat ilmentää sitä, että yksilöiden hyvinvoinnin rakentumisessa on tapahtunut muutoksia. Materiaalisten tekijöiden ohella muuttajat pyrkivät kohottamaan myös elämänlaatuaan, kokonaishyvinvointiaan. Asumisesta on tullut yhä merkittävämpi osa yksilön elämänhallintaa ja itsensä toteuttamista.

3.2.2. Muuttoliikkeen vaikutus aluekehitykseen

Muuttoliike ja väestönkehitys ovat oleellinen osa aluekehitystä. Muuttoliike on kytkeytynyt tiiviisti aluetalouteen ennen kaikkea alueellisiin työ- ja asuntomarkkinoihin. Työnsaanti, ansiotasot, opiskelumahdollisuudet, asumisvaihtoehdot ja niiden kustannukset, julkiset ja yksityiset palvelut, elinympäristö sekä vapaa-ajanviettomahdollisuudet ovat keskeisiä tekijöitä, jotka vaikuttavat ihmisten muuttopäätöksiin ja valintaan muuttoalueiden välillä. Muuttavat ihmiset tuovat kulutusta ja työpanosta tuloalueille, mitkä tekijät vaikuttavat kerrannaisvaikutusten kautta alueen tuotantoon. Vastaavasti poismuuttoalueilta menee lähtevien ihmisten mukana osaamista ja ostovoimaa, mikä kerrannaisvaikutuksien kiihdyttämisen näiden alueiden tuotantoa ja kasvupotentiaalia.

Muuttoliikkeen voimakas kiihtyminen lamasta toipumisen vuosina on nostanut uudella tavalla esille kysymykset Suomen aluerakenteen kehityksestä. Muuttoliikkeen on koettu uhkaavan maaseudun asuttuna pysymistä ja aiheuttavan monia ongelmia kasvukeskuksissa. Muuttoliike on myös nähty normaaliksi nopean talouskasvun ajan ilmiöksi ja samalla välttämättömäksi osaksi muuttuvaa taloutta. Työvoiman alueellinen liikkuvuus on arvioitu jopa liian vähäiseksi talouskasvun maksimoinnin kannalta. Nämä arviot ovat johtaneet lähes vastakkaisiin politiikkasuosituksiin: yhtäältä aluepolitiikan tehostamisvaatimuksiin muuttoliikkeen jarruttamiseksi ja toisaalta vaatimuksiin työvoiman liikkuvuuden lisäämiseksi.

Alueellinen erilaistuminen

1990-luvulla muuttoliike on toiminut alueellisen erilaistumisen moottorina; muuttoliike kasaa väestöä suurimpiin, taloudellisesti keskeisiin, kansainvälisessä yhteistyössä mukana oleviin kaupunkeihin. Vastaavasti maatalousvaltaiset kunnat ja pienet aluekeskukset uhkaavat kuihtua pois väestökartalta. Muuttoliike on yhteiskunnallisen rakennemuutoksen yksi ulottuvuus, joka syntyy yksilöiden valintakäyttäytymisestä, mutta johtaa yhteiskunnallisiin seuraamuksiin. Muuttoliikkeen välityksellä taloudellinen kasvupolitiikka saa sosiaaliset, kulttuuriset ja inhimilliset seurauksensa.

Alueellinen eriarvoistuminen⁵ näkyy alueiden väestörakenteiden muutoksina, jotka selittyvät lähinnä muuttoliikkeestä. Muutama kasvukeskus tai –alue imee väestöä kiihtyvällä vauhdilla

⁵ Alueellisia kehityseroja laskettaessa henkeä kohden laskettu tuotanto ja työttömyysaste ovat tärkeimpiä. EU:n rakennerahastotuet, jotka nykyisin ohjaavat aluekehitystä, määrittyvät osin alueellisten BKT-lukujen perusteella. Kaikkiaan viidelläkymmenellä unionin ns. NUTS–alueella bruttokansantuote henkeä kohden jää edelleen vajaaseen 75 prosenttiin EU-maiden keskimäärästä. Toisaalta kymmenellä vauraimmalla alueella bruttokansantuote henkeä kohden on vähintään 1,5-kertainen EU-keskimäärään verrattuna.

asukkaikeeseen. Samaan aikaan muutossa häviävät kunnat riutuvat taloudellisissa ongelmissa. On syntynyt tilanne, jossa maantieteellisesti pienehkö osa Suomea elättää (BKT:lla mitaten) valtaosaa Suomesta⁶. Huonosti tuottavat alueet ja niiden väestö on alettu nähdä talouden riippakivinä. Tuloerojen, laajemmin elintason erojen, kasvu vaikuttaa vahvistavasti ihmisten muuttoherkkyyteen. Eriarvoistuminen on sekä muutoksen syy että sen seuraus, erityisesti hyvinvoinnista puhuttaessa. Ihmiset ovat vuosituhannen vaihteessa valinneet muuton tavakseen muuttaa elämäänsä varsin usein.

Suomen vuosien 1994-1998 talouskasvu on ollut voimakkaasti vientivetoista ja vain tietyille toimialoille keskittyvää. Niinpä alueen elinkeinorakenne on ollut hyvin ratkaisevassa asemassa jakamassa alueita kasvaviin tai taantuviin. Kokonaistuotannon kasvu on painottunut vahvasti tietointensiivisille aloille, jotka lähtökohtaisesti ovat sijainneet vain harvoissa keskuksissa ja joissa keskittymisedut ovat keskimääräistä suuremmat.

Taantumasta ovat kärsineet ne perinteiset teollisuuskeskukset, jotka eivät ole kyenneet vahvasti vastaamaan tietoyhteiskuntakehityksen edellyttämiin muutosvaatimuksiin ja löytämään paikkaansa joko alueellisenä keskuksena tai suurempien kaupunkialueiden satelliittina. Monella pienellä, muuttotappioita kokeneella kaupunkiseudulla on tyypillisesti piirteitä sekä teollisuustuotannon vähentymisestä että maa- ja metsätalouden taantumasta. Julkinen sektori on ollut pahimmille muuttotappioalueille tärkeä. Näin ollen julkisen sektorin leikkaukset ovat koetelleet niiden taloutta hyvinkin suuresti. Näillä alueilla myös tulokehitys on ollut aleneva.

Vaikutukset muuttotappioalueille

Lähes kaikissa EU-maissa väestö kyllä jakaantuu ja keskittyy uudelleen, mutta väestöpohja muuttotappioalueilla on normaalisti niin korkea, että väestökato ei ole uhka. Suomessa monilla alueilla pelätään suoranaista väestökatoa. Alueet, joilta asutus häviää kokonaan, ovat jo lisääntyneet. Muuttoliike vaikuttaa alueen elinkeino-, väestö- ja palvelurakenteeseen sekä myös yksilöiden hyvinvointiin (muun muassa sopeutumiseen). Nuorten muuttajien myötä hyvään koulutukseen perustuvan tuotannon kasvuedellytykset heikkenevät muuttotappioalueilla. Kun osaaminen ei ole pelkästään yrityksessä, vaan siellä työskentelevissä ihmisissä, osaamisesta siirtyy ihmisten mukana. Tämä pahentaa taloudellista taantumista näillä alueilla, joissa on jo lähtökohtaisesti korkea työttömyys.

Samalla heikkenee myös kyky luoda omaehtoisesti työpaikkoja myös vähemmän koulutetuille ja siten vähemmän kysytylle työvoimalle. Jos muuttotappioalueiden väestö, osaaminen ja yrittäjäpotentiaali vähenee tietyn kriittisen massan alapuolelle, alueen kehitysedellytykset uhkaavat jäädä vähäisiksi jatkossakin. Kaunis luonto ja halpa asuminen eivät voi korvata työpaikan tai palveluiden puutetta. Muuttotappio merkitsee alueen paikalliseen tuotantoon kohdistuvan kysynnän supistumista ja heikentää sen kasvuedellytyksiä pitkällä tähtäimellä. Harventuvan väestön alueilla yksityisten palvelujen verkko on jo supistunut.

Myös sellaiset tuotannonalat kuin alkutuotanto tai turismi, jotka joka tapauksessa toimivat muuttotappioalueilla, kärsivät harventuvasta väestöstä muun muassa tilapäistyövoiman saatavuuden heikkenemisen takia tai sen vuoksi että liikenneverkko ajan mittaan rapistuu. Myöskään maataloille ei aina löydy halukasta jatkajaa uudesta sukupolvesta ja tilojen vähenemisen

⁶ Suuralueista vain Uusimaa, jossa maa- ja metsätalouden osuus on pieni ja erityisesti muiden palveluiden osuus suuri, on 1990-luvulla nostanut bruttokansantuote asukasta kohden –vertailussa asemaansa. Kaikki muut alueet ovat suhteellisesti taantuneet. Helsingin seutukunnan bruttokansantuote asukasta kohti oli vuonna 1996 yli 40 % koko maan keskimäärää korkeampi, mitä osaltaan selittää alueelle sijoittuneiden kansainvälisten tai valtakunnallisten yhtiöiden pääkonttorit. Köyhimpien alueiden bruttokansantuote jää vajaaseen puoleen keskimäärästä.

ennakoidaan jatkuvan. Kaikki ne kunnat, joissa maatalouden osuus elinkeinoista on merkittävä ja maatalouden investoinnit ovat vähäisiä, joutuvat vaikeuksiin, jos muuta elinkeinotoimintaa ei saada nopeasti lisättyä. Tämän arvellaan johtavan 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä monien maaseutukyliä julkisten palveluiden romahtamiseen.

3.2.3. Muuttoliikkeen vaikutukset kuntiin

Kaupungeissa kasvukipuja

Muuttoliike näkyy muuttovoittokaupungeissa asuntomarkkinoiden kiristymisenä ja palveluiden ylikuormittumisena. Asuntopula ja asumisen kalleus heikentävät työvoiman liikkuvuutta ja vaikeuttavat työttömyyden vähentämistä ja pitävät kasvavilla alueilla samanaikaisesti yllä työvoimapulaa. Väestön keskittymisen vuoksi liikenne ruuhkautuu ja siitä johtuvat paikallinen saastuminen lisääntyy ja ajankäyttö muodostuu ongelmalliseksi.

Kova tunku kaupunkialueille ja sen tuomat ongelmat eivät meillä ole vielä juurikaan johtaneet siihen vastakaupungistumisen nimellä kulkevaan ilmiöön, josta on jo esimerkkejä Länsi-Euroopassa. Sen sijaan meillä on viitteitä siitä, että suurempien keskusten ongelmat voivat johtaa niiden läheisyydessä olevien pienkeskusten tai maaseutumaisten alueiden kasvuun. Silloin kysymys ei ole niinkään maaseudun vetovoimasta kuin kaupunkien työnnöstä. Pääkaupunkiseudun, Tampereen ja Turun seutujen muodostamaan kenttään saattaa syntyä laajempi kolmionmuotoinen valtakunnallinen keskittymä.

Asuntomarkkinoiden kiristyminen ja muut ruuhkautumisesta koituvat haitat eivät näytä myöskään hyödyttävän väestön muuttohaluja. Erityisesti työpaikka koetaan niin tärkeäksi, että asumisen laadusta ja väljyydestä ollaan tarvittaessa valmiit tinkimään. Ruuhkautumisen aiheuttamien ongelmien vastapainoksi kasvukeskuksilla, erityisesti pääkaupunkiseudulla, on tarjota kiinnostavia vaihtoehtoja tarjoavia kouluja ja vapaa-ajanviettomahdollisuuksia.

Asuntomarkkinat liittyvät oleellisenä osana sekä alueiden sisäiseen että alueiden väliseen muuttoliikkeeseen. Alueiden välillä muuttavat poikkeavat huomattavasti koko väestöstä asumismuodon jakauman suhteen. Erityisesti tulomuutto kaupunkialueille suuntautuu vahvasti kerrostaloihin ja vuokra-asuntoihin. Asumismuodon jakauma muuttuu kuitenkin muuton jälkeisinä vuosina, sillä muuttajien perheasema, työmarkkina-asema ja tulotaso sekä osana näitä muutoksia myös asumistarpeet muuttuvat, jolloin pientaloasumisen osuus kasvaa. Muuttajien tilanne asuntomarkkinoilla muuttuu kuitenkin hitaammin kuin heidän tilanteensa työmarkkinoilla.

Muuttoliikkeen vaikutukset kuntien talouteen

Muuttoliike vaikuttaa merkittävästi kunnallistalouteen. Muuttajat saavat aikaan muutoksia kuntien väestörakenteessa ja vaikuttavat näin ollen kunnallisten palvelujen tarpeeseen. Keskittymisestä aiheutuu kunnille välittömiä yhdyskuntakustannuksia. Uudelle paikkakunnalle siirtyvälle väestölle on rakennettava asunnot ja liikenneverkkoja. Julkisten ja yksityisten palveluiden tuotantokapasiteettia on laajennettava. Eri-ikäiset muuttajat aiheuttavat erilaisia tarpeita ja paineita tulo- ja lähtökunnissa. Muuttoliikkeen myötä kasvualueet joutuvat rakentamaan palveluita, samaan aikaan kun vastaava, teknisesti käyttökelpoinen perusrakenne jää lähtöalueilla joko käyttämättä tai vajaakäyttöön. Tästä esimerkkinä voidaan nähdä viime aikoina keskustelua herättäneet aravatalojen purkamiset ja myyntiyritykset.

Kunnallistalouden kannalta merkittävimmät vaikutukset eivät ole välittömiä, vaan välillisiä ja pitkän ajan kuluessa tapahtuvia. Muuttoliike painottuu nuoriin aikuisiin, jotka muuttaessaan

ovat yleensä sekä työ- että perheuransa alkupäässä. He eivät välttämättä tuo tai vie juurikaan verotuloja eivätkä tarvitse paljon kunnallisia palveluja heti muuttovuoden aikana. Heillä on kuitenkin erittäin suuri vaikutus tulevien vuosien verokertymiin sekä lasten määrään ja palvelutarpeeseen.

Muuttajat vaikuttavat myös kuntien verotuloihin ja valtionosuuksiin. Kuntien valtionosuuksien perustana on pääasiallisesti juuri kunnan asukas, jonka oletettua palvelujen käyttöä tuetaan. Nykyjärjestelmässä kunta maksaa myös ns. asukaskohtaisen omarahoitusosuuden. Muuttoliike vaikuttaa luonnollisesti myös kunnan veropohjaan ja siten tulonmuodostukseen.

Muuttoliikkeellä on kuntien peruspalvelukehityksen lisäksi olennaisia vaikutuksia erityisesti asuntomarkkinoihin. Asuntojen hintakehitys kasvualueilla on ollut huomattavasti voimakkaampaa kuin muualla. Vuokrat ovat kohonneet ennätystasolle ja asuntojonot ovat pidentyneet.

Kirjallisuutta:

Hyviä yleisteoksia:

- Helin, Heikki, Laakso, Seppo, Lankinen, Markku & Ilkka Susiluoto (1998): Muuttoliike ja kunnat. Kunnallisanalan kehittämissäätiö, Vammala.
- Okko, Paavo, Miettälä, Asko & Elias Oikarinen (2000): Muuttoliike pakottaa rakennemuutokseen. Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu, nro. 24. Vammala.

Lisäinformaatiota:

Muuttoliikkeen kustannuksien arviointia:

Kallio (2001): Muuttoliike ja sen taloudelliset vaikutukset Kuntasuomi 2004 –kunnissa. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Suunnittelusarja 52/2001.

- laskelmia eri (kokoisista) kunnista. Pirkanmaalta Humppila, Virrat, Kuhmoinen?, Padasjoki

Kallio, Meklin, Siitonen & Martikainen (2001): Muuttoliike ja kuntatalous.

- laskennallinen malli, esimerkkikaupunkina myös Tampere

Kangasharju, Aki, Kataja, Jukka-Pekka ja Vesa Vihriälä (1999): Tarvitaanko aluepolitiikkaa? Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita n:o18, Helsinki.

Markku Lankisen (1998) artikkeli ”Muuttoliikkeen vaikutukset kunnan menoihin” kirjassa Helin, H., Laakso, S., Lankinen, M. & I. Susiluoto: Muuttoliike ja kunnat. Kunnallisanalan kehittämissäätiö, Vammala.

- varsin tarkkoja laskelmia erityisesti muuttajien pitkän aikavälin kustannuksista.

Heikki Helinin (1998) artikkeli ”Asukasluvun muutos ja kunnan talous” kirjassa Helin, H., Laakso, S., Lankinen, M. & I. Susiluoto: Muuttoliike ja kunnat. Kunnallisanalan kehittämissäätiö, Vammala.

- muuttoliikkeen vaikutusta erityisesti kunnan verotuloihin ja valtionosuuksiin.

Muuttoliikesymposium: näkemyksiä sekä Suomen sisäisestä että kansainvälisestä muuttoliikkeestä:

Muuttoliikkeet vuosituhannen vaihtuessa – halutaanko niitä ohjata? Muuttoliikesymposium 2000. Heikkilä, Elli (toim.). Siirtolaisuusinstituutti. Vammala.

Suomen 1980- ja 90-lukujen muuttoliike:

Kytö, Hannu (1998): Muuttajan muuttuvat motiivit eräissä suomalaisissa kaupungeissa 1980- ja 1990-luvuilla. Muuttoaiheet hyvinvointiteoreettisesta näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Seutukuntien väestön määrän ja ikärakenteen kehitys vuosien 2000-2010 aikana:

Nivalainen, Satu (2000): Muuttoliikkeen vaikutus alueelliseen väestörakenteeseen, 2000-2010. Pellervon taloudellisen tutkimuskeskuksen työpapereita n:o 36, Helsinki.

Muuttoliikkeen ennustaminen:

Moisio, Antti (1999): Muuttoliikkeen ennustamisesta. Pellervon taloudellisen tutkimuskeskuksen työpapereita n:o 19, Helsinki.

Lähteet:

- Heikkilä, Matti, Rintala, Taina, Airio, Ilpo & Sakari Kainulainen (2002): Hyvinvointi ja tulevaisuus maalla ja kaupungissa. STAKES tutkimuksia 126, Helsinki.
- Helin, Heikki, Laakso, Seppo, Lankinen, Markku & Ilkka Susiluoto (1998): Muuttoliike ja kunnat. Kunnallissalan kehittämissäätiö, Vammala.
- Kainulainen, Sakari, Rintala, Taina & Matti Heikkilä (2001): Hyvinvoinnin alueellinen erilaistuminen 1990-luvun Suomessa. STAKES tutkimuksia 114, Helsinki.
- Kallio (2001): Muuttoliike ja sen taloudelliset vaikutukset Kuntasuomi 2004 –kunnissa. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Suunnittelusarja 52/2001.
- Kallio, Meklin, Siitonen & Martikainen (2001): Muuttoliike ja kuntatalous
- Kangasharju, Kataja & Vihriälä (1999): Suomen aluerakenteen viimeaikainen kehitys. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita n:o17, Helsinki.
- Moisio, Antti (1999): Muuttoliikkeen ennustamisesta. Pellervon taloudellisen tutkimuskeskuksen työpapereita n:o 19, Helsinki.
- Suomen uusjako. Raportti aluekehityksestä ja sen vaikutuksista (1999). EVA.

3.3. Muuttoliikkeen hallinta

Aluepoliittisesti muuttoliikkeen rooli alueellisen keskittymisen vahvistajana on ongelmallinen ja herättää ristiriitaisia näkemyksiä. Suomessa väestön keskittymisestä käyty keskustelu on ollut perussävyltään negatiivista. Toiseksi ei ole selvää, johtaako alueiden välinen vapaa kilpailu inhimillisestä pääomasta taloudellisesti tehokkaaseen resurssien jakautumiseen.

Keskittävän muuttoliikkeen katsotaan *vääristävän alueellisia rakenteita ja lisäävän yhteiskunnallista eriarvoisuutta* eri alueilla asuvien väestöryhmien kesken. Liian voimakas ja nopea keskittyminen voi aiheuttaa vakavia sopeutumiskustannuksia (infrastruktuurin tehoton hyödyntäminen) sekä negatiivisten ulkoisvaikutusten mukanaan tuomia haittavaikutuksia (saasteet ja rikollisuus). Julkisen sektorin toimenpiteitä voidaan perustella tasavertaisuuden ja resurssien tehokkaan jakautumisen nimissä. Muuttoliikkeen voidaan katsoa imevän koulutetut ja nuoret pois syrjäisemmiltä seuduilta. Tämä puolestaan vaikuttaa syrjäseutujen väestörakenteeseen, tulokertymään ja peruspalveluihin. Aluepolitiikkaa voidaan perustella tässä yhteydessä sillä, että muuttoliikettä hillitsemällä pyritään turvaamaan riittävä hyvinvointi ja peruspalvelut myös syrjäseutujen asukkaille.

Keskittävän kehityksen vaikutukset syrjäseutuihin eivät ole yksiselitteisiä. Toisaalta keskittävän kehityksen perusajatus on *taloudellisten toimintojen tehostumisessa*, kun väestö ja yritykset keskittyvät samalle alueelle. Keskittymisen positiiviset vaikutukset voivat siirtyä myös ympäröiville alueille ja jopa syrjäisempiin paikallistalouksiin esimerkiksi voimakkaamman aluepoliittisen kompensaation kautta. Lisäksi alueellisen keskittymisen samoin kuin siihen liittyvän aluepoliittisen toiminnan vaikutukset voivat näkyä vasta pidemmän ajan kuluttua. Inhimillisen pääoman ja yritystoiminnan keskittymisen näkökulmia punnittaessa tarvitaankin tulevaisuuteen suuntautuvaa otetta.

Aluekehitystä ohjaavat useat eri tekijät, ja aluepolitiikan näkökulmasta kysymys on siis loppujen lopuksi siitä, missä määrin julkisen sektorin tulisi puuttua ja missä määrin se kykenee puuttumaan keskittymisen avaintekijöihin ja vallitsevaan kehityskulkuun. Onko yhteiskunnan hyvä, että taloudelliset toiminnot ja inhimillinen pääoma keskittyvät, vai muodostavatko keskittymisestä aiheutuvat kustannukset liian suuriksi kantaa? Keskittävä kehitys ja aluepoliittiset toimenpiteet voivat kohdistua yksilöihin hyvin eri tavalla. Positiiviset ja negatiiviset vaikutukset voivat kohdistua tiettyihin väestöryhmiin hieman voimakkaammin. Tämä voi johtaa kehitykseen, jossa osa väestöstä hyötyy esimerkiksi keskittävästä kehityksestä, kun taas osan asema heikkenee merkittävästi.

Taloudellisia perusteita väestön kasautumista kasvukeskuksiin hillitsevälle aluepolitiikalle

Väestön kasautumista harvoin kasvukeskuksiin hillitsevälle aluepolitiikalle esitetään kolme taloudellista perustetta. Lyhyellä aikavälillä muuttoliikkeen hillitseminen on hyödyllistä lähinnä niiden sopeutumiskustannusten pienentämiseksi, jotka aiheutuvat uusien asuntojen ja muun perusrakenteen rakentamistarpeesta kasvualueilla. Toinen lyhyen aikavälin peruste liittyy rakenteelliseen työttömyyteen. Sen alentaminen pelkästään työvoiman liikkuvuuden kautta näyttää varsin hitaalta. Tämä johtuu muuttoliikkeen rakenteesta, joka painottuu työvoiman ulkopuoliseen väestöön ja työllisiin pikemminkin kuin työttömiin. Jos aluepolitiikalla voidaan vahvistaa korkean työttömyyden alueiden työpaikkakehitystä, työttömyyseroja voidaan kaistaa nopeammin kuin pelkästään muuttoliikkeen avulla.

Pitemmällä aikavälillä korostuvat muuttoliikkeen vaikutukset tappioalueiden väestörakenteeseen. Vaikka muuttoliike vähentää työvoiman tarjontaa, kohdistuessa työmarkkinoiden kannalta parhaaseen väkeen se samalla heikentää muun työvoiman työllistymisedellytyksiä. Rakenteellisen työttömyyden alentamisen ja hyvinvoinnin tasaisen jakautumisen arvioidaan toteutuvan paremmin, jos tuotannon ja väestön keskittyminen on nykyistä rauhallisempaa.

Keskittymisen hillitseminen nykyisestä edellyttäisi sekä aluepolitiikan voimavarojen lisäystä että politiikkatoimien tehostamista. Aluepolitiikan on kuitenkin oltava kustannustehokasta, ts. aluepoliittisten toimien täytyy pystyä käytännössä tasapainottamaan aluekehitystä ilman menetyksiä talouden kokonaistuotannossa. Tällaisen tehokkuuden välttämätön ehto on, että aluepoliittinen tuki johtaa kohdealueilla talouskehityksen paranemiseen. Toinen vaatimus on, ettei tuki ja sen rahoittaminen syrjäytä liian paljon taloudellista toimeliaisuutta maan muissa osissa. Jälkimmäinen, politiikkatoimien tehostaminen, edellyttää, että politiikkatoimet kootaan selvästi nykyistä laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Lisäksi on löydettävä uusia keinoja tukea erityisesti osaamiseen perustuvan korkean arvonlisäyksen syntymistä ja kasvua maan eri osissa.

Aluepolitiikan keinojen vaikuttavuus muuttoliikkeeseen

Muuttoliikettä ylläpitävät voimat ovat vahvoja. Vaikka muuttoliike talouskasvun hidastuessa todennäköisesti jonkin verran rauhoittuukin, ei lähivuosina ole odotettavissa olennaista käännettä väestön alueelliseen siirtymiseen ilman aluepolitiikan tai ulkoisten olosuhteiden muuta merkittävää muutosta.

Keskittävä kehitys on tällä hetkellä hyvin voimakasta ja tähän tendenssiin vaikuttaminen vaikeaa. Mittavista aluepoliittisista toimenpiteistä huolimatta väestön keskittyminen on jatkunut voimakkaana viime vuosina. Alueellisen kehittämisen monimutkaisuutta tehokkuuden ja tasavaroisuuden vastakkainasettelun lisäksi koordinoinnin ja toteutuksen monimutkaisuus. Alueelliseen kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä hallinnoivat ja koordinoivat lukuisat eri tahot. Erilaisten strategioiden, tavoitteiden ja toimintojen sovittaminen yhteen olisikin ensiarvoisen tärkeää toimenpiteiden vaikuttavuuden ja tehokkuuden turvaamiseksi.

Julkisen sektorin mahdollisuus vaikuttaa aluepoliittisten toimenpiteiden avulla alueelliseen kehitykseen on rajallista. Voidaankin perustellusti kysyä, pystytäänkö resursseilla vaikuttamaan aidosti keskittävän kehityksen kulkuun. Vai tavoitellaanko sittenkin vain eräänlaista hallittua aluerakenteen muutosprosessia? Aluepolitiikan vaikuttavuus on kuitenkin suoraan sidoksissa käytettyihin aluepolitiikan välineisiin, ja yhtä ainoaa yleispätevää vaikuttavuuden selitystä ei ole olemassa. Käytännössä on kuitenkin ajauduttu tilanteeseen, jossa väestön alueellinen keskittyminen on hyvin voimakasta huolimatta mittavista aluepoliittisista toimenpiteistä. Aluepoliittinen keskustelu mm. Suomessa onkin tuonut esille erilaisia vaihtoehtoja aluepolitiikan vaikututtavuuden lisäämiseksi.

Keskittymisen vastavoimia

Keskittymisellä on kuitenkin myös muita vastavoimia, jotka hillitsevät itse yhden alueen hallittavuutta tuotannon ja väestön sijaintipaikkana. Tuotannon ja väestön kasautuminen aiheuttaa väistämättä eriasteisia ruuhkautumisongelmia. Selkeimpiä nämä ovat liikenteessä, mutta myös erilaisissa paikkaan sidotuissa palveluissa, kuten uimarannoilla, puistoissa jne. Toinen kasautumisesta seuraava negatiivinen seikka on paikallisten saasteongelmien vaikeutuminen. Erilaisten päästöjen pitoisuudet kohoavat luonnollisesti suuriksi, kun päästöjä on alueella paljon. Oma kokonaisuutensa ovat sellaiset sosiaaliset ja terveydelliset ongelmat, joita esiintyy nimenomaan tiheästi asutuissa paikoissa, ennen kaikkea rikollisuus.

Ihmisten ei-taloudellisiin arvoihin liittyvät arvostukset vaikuttavat luonnollisesti siihen, kuinka haluttua asuminen jossain paikassa on. Eri aikoina arvostetaan erilaisia elinympäristöjä. Viimeisten vuosikymmenten ajan varsinkin Suomessa kaupungit ja etenkin suuret keskukset ovat mitä ilmeisemmin olleet varsinkin nuorisolle kiinnostavampia asuinpaikkoja kuin haja-asutusalueet tai pienet kaupungit.

Ajoittain on toki esiintynyt merkkejä maaseudun arvostuksen noususta. Se ei näytä ainakaan toistaiseksi vaikuttaneen ratkaisevasti muuttokäyttäytymiseen. Joitain viitteitä on kuitenkin siitä, että vanhempi väestö olisi valmis palaamaan vanhalle kotiseudulleen. Tämä lienee ensi sijassa arvostuskysymys, vaikka esimerkiksi myös asumisen kustannuksilla luultavasti on merkitystä. Talous- ja yhteiskuntapolitiikka vaikuttavat myös luonnollisesti aluerakenteeseen. Julkisten laitosten sijoittamispäätökset ovat tästä tuorein esimerkki. Myös elinkeinotukien alueittaisella jakautumisella on verraten välitön tuotannon sijoittumiseen liittyvä vaikutus.

Syrjäseutujen kehittämispolitiikkakokeiluja

Kehityksessä jälkeen jääneiden syrjäseutujen kehittäminen on monimutkainen kysymys. Tohmo, Ritsilä, Nenonen & Haapanen (2001) ovat tutkineet muuttamista ja siihen vaikuttamista erityisesti syrjäseutujen näkökulmasta. Vaikuttamiseksi he ovat tässä yhteydessä määritelleet joko ”vastavirtaan” muuttamisen tai suunnitellun muuttopäätöksen toteuttamatta jättämisen palkitsemista. He esittelevät kirjassaan Jarrua muuttoliikkeelle niin kutsutun Norjan mallin.

Norjassa muuttoliikkeeseen on reagoitu Pohjoismaissa voimakkaimmin. Siellä on testattu harvaan asuttujen alueiden asukkaisiin kohdistettuja aluepoliittisia toimenpiteitä. Järjestelmästä saadut kokemukset eivät ole täysin yksiselitteisiä. Tämä ns. Norjan malli esitellään tutkimuksessa sekä kustannuksia, jotka mahdolliset tukitoimet aiheuttavat tietyille alueille sovellettuna. Malli käsittää sekä yksilöihin että yrityksiin kohdistuvia toimenpiteitä.

Pohjois-Norjan aluepoliittisen kokeilun juuret juontavat 1980-luvulle, jolloin Norjan pohjoisiin osiin perustettiin ”Norjalainen toimenpidevyöhyke” (Norwegian Action Zone) Pohjois-Tromssan alueen epäedullisen aluekehitystrendin korjaamiseksi ja Pohjois-Norjaa rasittavien ongelmien helpottamiseksi. Vuonna 1990 perustettiin lisäksi Norjan pohjoisimman maakunnan kattava Finnmarkin toimenpidevyöhyke. Norjalaisessa aluepoliittisessa keskustelussa näitä alueita pidetään ”äärimmäisen syrjäisenä alueena”.

Kokonaisuutena Pohjois-Norjaan kohdistetuista toimenpiteistä voidaan todeta, että ne ovat toimineet melko hyvin työllisyystilanteen korjaamisessa. Työttömyys on alueella vähentynyt selvästi. Voidaan myös todeta, että tukitoimet ovat mitä todennäköisimmin myötävaikuttaneet kaupan ja teollisuuden kehitykseen. Toisaalta yhden keskeisimmän tavoitteen eli väestön pois muuttamisen osalta on vaikea todeta, onko toimenpiteillä ollut vaikutusta muuttoliikkeeseen. Suomi ja Norja eivät ole yhteiskuntarakenteeltaan niin homogeenisia, että Pohjois-Norjaan kohdistetun toimenpidekokonaisuuden soveltuvuudesta Suomeen voitaisiin tehdä suoria johtopäätöksiä Norjan kokemusten perusteella. Suomessa toteutetun aluepolitiikan perusteet ja viitekehys poikkeavat selvästi Norjan aluepolitiikan raameista.

Aiheesta on tehty muitakin uusia avauksia aluepoliittiseen keskusteluun. Tuomas Kuhmonen (2000) on tutkinut veronkevennysten käyttömahdollisuutta maaseutu- ja aluepolitiikan väliin. Tutkimuksessa laadittiin konkreettinen esitys rakenteellisesti ongelmallisimpien alueiden elinvoimaisuutta vahvistavista toimenpiteistä. Vesa Vihriälä (2000) on puolestaan esitellyt avainhenkilöiden sivukulujen leikkaamiseen perustuvan aluepoliittisen ehdotelman. Hänen mukaansa työvoimakustannusten tuki olisi järkevintä kohdistaa siihen osaan työvoimaa, jolla on suurin vaikutus alueiden osaamispääomaan. Hän ehdottaa tukien kohdistamista siten, että valituilla kohdealueilla korvattaisiin työllistettyjen juuri valmistuneiden, työttömien tai alueelle muuttavien jo aiemmin valmistuneiden korkeasti koulutettujen työntekijöiden työnantajamaksut esimerkiksi kolmeksi vuodeksi.

Kirjallisuutta:

Hyviä yleisteoksia:

Tohmo, Timo, Ritsilä, Jari, Nenonen, Tuomo & Mika Haapanen (2001): Jarrua muuttoliikkeelle. Kunnallisan kehittämissäätiö, Vammala.

Lisäinformaatiota:

Taloustieteellinen analyysi muuttoliikkeestä:

Kangasharju, Aki, Kataja, Jukka-Pekka & Vesa Vihriälä (1999): Tarvitaanko aluepolitiikkaa? Pellervon taloudellisen tutkimuskeskuksen työpapereita n:o 18.

Etätyö haja-asutusalueilla:

Mäntylä, Kaj, Pekkanen, Johanna & Timo Sneek (1998): Haja- ja loma-asumisen uudet muodot. Tulevaisuuden näkymiä ja kehittämismahdollisuuksia. YTK, Espoo.

Lähteet:

Kangasharju, Aki, Kataja, Jukka-Pekka & Vesa Vihriälä (1999): Suomen aluerakenteen viimeaikainen kehitys. Pellervon taloudellisen tutkimuskeskuksen työpapereita n:o 17, Helsinki..

Kangasharju, Aki, Kataja, Jukka-Pekka & Vesa Vihriälä (1999): Tarvitaanko aluepolitiikkaa? Pellervon taloudellisen tutkimuskeskuksen työpapereita n:o 18, Helsinki.

Tohmo, Timo, Ritsilä, Jari, Nenonen, Tuomo & Mika Haapanen (2001): Jarrua muuttoliikkeelle. Kunnallisan kehittämissäätiö, Vammala.

3.4. Osaavan työvoiman saatavuus

Koulutuksen merkitys on suuri, kun henkilöstön osaamisvaatimukset kiristyvät jatkuvasti. Samalla väestön nopea ikääntyminen johtaa työvoiman niukkuuteen ja vaikeuttaa osaamisen uudistamista. Aikuisväestön koulutustarve lisääntyy huomattavasti. Työmarkkinoilla on myös aikaisempaa suurempi ulkomaisen työvoiman tarve. Eräiden mielipiteiden mukaan koulunkäynnin aikaisemmalla aloittamisella, entistä nopeammalla siirtymisellä koulutusvaiheesta toiseen ja opiskeluaikojen tehostamisella voitaisiin työhön siirtymistä nopeuttaa noin kahdella vuodella. Eläkkeelle siirtyminen nykyistä myöhemmin edellyttäisi panostamista elinikäiseen oppimiseen, jotta työssä jakseltaisiin, työhön kannustavaa sosiaaliturvaa ja yrityksissä vastuullista henkilöstöpolitiikkaa.

Muuttoliike ja erityisesti sen valikoivuus voi olennaisesti vaikuttaa inhimillisen pääoman keskittymisen tietyille vetovoimaisille alueille, kun samanaikaisesti syrjäiset seudut saattavat menettää merkittävän osan taitotiedostaan nuorten ja ammattitaitoisten väestöryhmien muuttaessa pois. Tulevaisuudessa alueiden kannalta keskeiseksi kilpailutekijäksi muodostuukin se, kuinka ne kykenevät saamaan osansa osaavista ihmisistä.

Työvoiman määrällinen ja laadullinen niukkuus ovat ongelmia lähes kaikissa teollistuneissa maissa. Vuosituhannen vaihteessa ongelma on kärjistynyt nopean talouskasvun myötä ja varsinaiset rekrytointiongelmat ovat seurausta tämän kasvun nopeasti luomista ja osittain ”kuplaksikin” osoittautuneista työpaikoista. Taloudelliset kasvukaudet ja taantumukset kuitenkin tulevat ja menevät, eikä inhimillisten voimavarojen niukkuus ole sidottu pelkästään talouden muuttuviin suhdanteisiin. Talouskasvun hidastumisen myötä myös työvoiman kysyntä yleensä laskee, mutta inhimillisten voimavarojen ja osaamisen merkitys seudun taloudellisen toiminnan kilpailukyvyssä ei katoa. Huolimatta talouden megatrendeistä osaavan työvoiman saatavuutta uhkaavat lähitulevaisuudessa seuraavat ilmiöt:

- Rakenteellinen työttömyys: osa väestöstä jää työttömäksi samalla kun työpaikkoja joillakin osamaisaloilla on avoinna
- Eläköityminen: Pohjois-Amerikka, Eurooppa ja erityisesti Suomi harmaantuvat ja työikäisten määrä suhteessa eläkeikäisiin pienenee voimakkaasti
- Työmarkkinoiden kansainvälistyminen ja osaavan työvoiman lisääntynyt liikkuvuus

Raunion (2001) tekemän tutkimuksen mukaan suomalaisten osaajien valintojen kenttä muodostuu yksinkertaistaen Helsingin seudusta, muista kasvukeskuksista (mahdollisista muista kiinnostavia työpaikkoja tarjoavista kaupunkiseuduista), entisestä kotiseudusta ja nykyisestä asuinseudusta sekä ulkomaista yleensä. Pääsääntöisesti kiinnostavat työmahdollisuudet tai tietoisuus niistä rajaavat valintojen kenttää voimakkaasti. Usein kentällä on vain kaksi tai kolme todellista vaihtoehtoa, joiden välillä vetovoimaisuutta arvioidaan. Arvottamisen kohteena on aina myös asuinseutu, eli vetovoimainen kaupunkiseutu paitsi houkuttelee, myös sitouttaa.

Kiinnostavia tai haastavia työmahdollisuuksia tarjoavat, laadullisesti korkeatasoiset työmarkkinat (luovat ongelmanratkaisuympäristöt) nähdään erittäin vetovoimaisina. Myös asuin- ja elinympäristön laatua arvostetaan erittäin paljon. Työmarkkinoiden tarjoamat luovat ongelmanratkaisuympäristöt ovat kuitenkin varsinaisen vetävä voima, koska ne nähdään hyvin eri tasoisina eri kaupunkiseuduilla. Sen sijaan asuin- ja elinympäristön oletetaan olevan kohtuul

lisen samantasoista kaikilla valintojen kentän kaupunkiseuduilla. Näin ollen muuttoliiketutkimuksen perinteinen jako seutujen välillä muuttoa ohjaavien työmarkkinoiden ja seudun sisäistä muuttua ohjaavan asuin- ja elinympäristön laadun välillä ei ainakaan vielä ole radikaalisti muuttunut.

Lähitulevaisuudessakin kaupunkiseutujen elinkeinopolitiikassa onkin tarkoituksenmukaista kiinnittää huomiota seuraaviin inhimillisten voimavarojen sijoittumisen kannalta merkittäviin teemoihin:

- Paikallisten työmarkkinoiden laadun merkitys kasvaa eli niiden on tarjottava myös jotakin muuta kuin koulutusta vastaava työ ja toimeentulo. Erilaiset yritysten, yritysklustereiden, teknologiakeskusten, korkeakoulujen jne. muodostamat osaamiskeskittymät nousevat yhä tärkeämpään rooliin vetovoimaisuuden kehittämisessä. Luovan ongelmanratkaisuympäristön merkitys kasvaa.
- Osaajat ja osaajien työmarkkinat kansainvälistyvät ja osaamiskeskittymiä on lukemattomia eri puolilla maailmaa, joten osaajille on entistä useampia vaihtoehtoja tarjolla. Paikallisista työmarkkinoista on pyrittävä luomaan muista mahdollisuuksista ja informaatiotulvasta erottuva brändi, joka tarjoaa seudulla työskentelevälle jotakin lisäarvoa enemmän kuin muut seudut. Kaupunkiseudun markkinoinnin merkitys kasvaa.
- Asuin- ja elinympäristön laadun merkitys osaajien sijoittumisessa tulee korostumaan lähitulevaisuudessa. Kaupunkiseutujen erilaistuminen ja vaihtoehtojen kansainvälistyminen korostaa asuin- ja elinympäristön roolia valintojen kentällä. Vaikka työ- ja uramahdollisuudet määräävät kentälle nousevat vaihtoehdot, asunympäristön laatu on entistä kriittisemmän tarkastelun kohteen vaihtoehtojen erilaistumisen myötä.
- Korkeakoulutuksen rooli ei ole vain tuottaa osaamista, vaan korkeakoulut vetävät osaamista puoleensa ja profiloivat seutua ilmapiiriltään avoimena ja helposti lähestyttävänä. Kaupunkiseudun osaamisilmapiirin merkitys seudun imagon taustalla kasvaa.

Kirjallisuutta:

Raportti työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelmasta Tampereen kaupunkiseudulla

Karppi, J.I. & O Kultalahti & J. Mykkänen & H. Rantala. 1999. Työ etsii tekijäänsä – näkökulmia työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmiin Tampereen seutukunnassa. Tampereen seudun kumppanuusprojekti ja Tampereen yliopisto. 1/99. Tampere.

Lähteet:

Elinkeinopolitiikka uudessa taloudessa (2001). Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 6/2001.

Raunio, Mika (2001): Osaajat valintojen kentällä. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen keskus. Sente-julkaisuja.

Tohmo, Timo, Ritsilä, Jari, Nenonen, Tuomo & Mika Haapanen (2001): Jarrua muuttoliikkeelle. Kunnallisan kehittämissäätiö, Vammala.

4. ALUEIDEN MERKITYS HYVINVOINNIN TURVAAJANA

4.1. Hyvinvoinnin alueellinen kehittyneisyys

4.1.1. Hyvinvointitutkimuksen suuntauksia

1980- ja 1990-luvun tutkimuksissa hyvinvoinnin alueellista kehittyneisyyttä on tarkasteltu väestön hyvinvoinnin näkökulmasta. Tutkimuksissa on pyritty selkeästi erottelemaan toisistaan alueelliset rakenteet ja varsinaiset hyvinvointitekijät. Tutkimukset ovat perustuneet oletukseen, että alueen rakenteelliset ominaisuudet luovat erilaisia edellytyksiä ja esteitä asukkaiden hyvinvoinnin resurssien kertymiselle ja tarpeiden tyydytykselle, mutta alueen hyvinvointi toteutuu vain asukkaiden hyvinvoinnin kautta.

Hyvinvoinnin aluevaihtelua tutkittiin 1980-luvulla ahkerasti (*”hyvinvoinnin aluetiede”*), mutta tämä on laimentunut vuosikymmenen vaihtuessa. Vuonna 1999 ilmestyi julkaisu Elinolojen alueellinen erilaistuminen (Siirilä, Viljanen & Jousimäki 1999), joka toistaa vuonna 1988 ilmestyneen Hyvinvoinnin alueelliset erot Suomessa tutkimustehtävää, aluejakoa ja hyvinvointi-indeksejä, mutta joiden arvot otettiin vuosilta 1995-1997.

1990-luvun jälkipuolella on ollut havaittavissa uuden mielenkiinnon heräämistä alueellisen hyvinvoinnin tutkimusta kohtaan sekä merkittävän yhteiskunnallisen toiminnan aktivoitumista kaupunkikysymysten äärellä. Maassa on kehitetty kaupunkipolitiikkaa ja erillisohjelmia kaupunkitutkimukseen liittyen. Tämä on heijastunut myös hyvinvointi- ja huono-osaisuustutkimukseen. Samaan aikaan on havahduttu *eriarvoistumisen* suhteellisen voimakkaaseen kasvuun ja tämän aiheuttamiin uhkakuviin. Erilaistuminen on läpäisevä trendi useimmissa väestöä kuvaavissa tutkimuksissa. Kaksi eriytymistekijää on noussut talouden nousukaudella ylitse muiden: tuloerojen kasvu ja alueellinen eriarvoistuminen.

Hyvinvoinnin alueellisista eroista on 2000-luvun alussa tullut taas suositumpi aihe niin tutkimuksessa kuin poliittisessa keskustelussakin. Tähän on monta syytä. Mittaluokaltaan maan sisäinen muuttoliike saavutti 1990-luvulla mitat, jotka hipoivat ”suuren muuton” vuosikymmenen eli 1960-luvun mittasuhteita. Tämä ei ole voinut jäädä ilman seurauksia. Lisäksi hyvinvoinnin alue-eroissa on oletettavasti kysymys muistakin kuin vain aineellisista ja objektiivisista elinoloista. Maaseudun tyhjentymisen, alueellinen tyhjentymiskehitys ja väen valuminen etelään aiheuttavat myös turvattomuutta ja näköalattomuutta väestötappioalueille. Hyvinvoinnin kokemus kaupunkiseudun keskuksissa, joihin ihmiset jatkuvasti pakkautuvat on myöskin erilainen.

4.1.2. Hyvinvoinnin käsite ja alueellinen erilaistuminen

Alueellinen erilaistuminen kytkeytyy hyvinvoinnin käsitteeseen ainakin kahdella tapaa. Ensinnäkin hyvinvointi kuvaa tapahtuvaa ja toiseksi selittää muutosta. Hyvinvointi on ristiriitai

nen tavoite ja sillä voidaan ymmärtää monia asioita. Sitä on käytetty tutkimuksissa monessa eri merkityksessä. Yleisellä tasolla voidaan sanoa hyvinvoinnin muodostuvan elämässä tapahtuvista hyvistä ja huonoista asioista. Hyvinvoinnin ymmärtäminen ihmisten elämäntilanteena luo hedelmällisen pohjan alueellisten erojen tarkastelulle. On muistettava, että hyvinvointi on aina suhteellista ja ymmärrys hyvinvoinnista vaihtelee ajan, paikan ja yksilöiden mukaan. Alueellisesta perspektiivistä tarkasteltuna hyvinvointia edistävät tekijät voivat taas olla hyvin erilaisia kaupungeissa ja maaseudulla. Myös yksilöiden kohdalla voidaan tehdä samanlaisia havaintoja: joku löytää elämäänsä sisältöä pienistä ja vaatimattomista asioista, kun taas toinen ei koe tyytyväisyyttä muuten kuin kuluttamalla.

Miksi hyvinvointi on erilaistunut alueellisesti?

Myös Suomessa, jota usein pidetään yhtenä hyvinvoinnin tasaisen jakamisen mallimaista, alueiden rakenteellinen erilaisuus vaikuttaa ihmisten käytettävissä oleviin hyvinvointiresursseihin. *Alueellisen kehityksen epätasainen luonne* aiheuttaa eroja ihmisten elinoloihin ja hyvinvoinnin toteutumiseen eri osa-alueilla. Tämä epätasainen kehitys voi olla määrällistä, mikä näkyy esimerkiksi teollisuuden tai asukasmäärien epätasaisina muutoksina eri alueiden välillä. Kehityksen epätasaisuus voi olla myös laadullista, jolloin muun muassa alueellinen työnjako voimistuu. Alueet erikoistuvat sellaisiin toimintoihin, joihin niillä on parhaimmat edellytykset. Toimintojen tuottavuudessa löytyy eroja, mikä omalta osaltaan lisää alueellista eriarvoistumiskehitystä.

Hyvinvoinnin alueellinen erilaistuminen saattaa selittyä alueen asukkaiden yksilöllisillä ominaisuuksilla, mutta toisaalta *alueen rakenteelliset ominaisuudet* voivat vaikuttaa yksilöiden hyvinvointiin. Ne voivat vaikuttaa yksilöiden kokemaan hyvinvointiin suoraan tai epäsuorasti luomalla maaperää hyvinvoinnin muuttumiselle yksilöiden ominaisuuksien kautta. Esimerkiksi *alueen työttömyystilanne* voi vaikuttaa kaikkien alueella asuvien hyvinvointiin riippumatta siitä, ovatko ihmiset itse työttömiä vai eivät. Alueen työttömyystilanne voi näkyä yksilöiden tulevaisuuden näköaloissa, kotitalouden toimeentulossa tai muuttoharkintana.

Alue-eroja aiheuttavat siis sekä yksilöt että alueet itse. *Yksilölliset rakenteelliset erot* tuottavat hyvinvointieroja esimerkiksi silloin, kun voimme sanoa, että sosiaaliluokka (koulutus, ammatti, työ) ennustaa asuinpaikan tai –alueen. Vastaavasti alueen rakenteelliset tekijät voivat vaikuttaa yksilöiden kokemaan hyvinvointiin sekä suoraan että epäsuorasti. Nämä kaksi tekijä kietoutuvat toisiinsa. Hyvä esimerkki tästä on muuttoliike. Muuttamisen myötä tapahtuu valikoitumista muun muassa sosiaaliluokan mukaan. Lopputulos on kuitenkin alueen rakenteen vähittäinen muotoutuminen.

Käytettävissä olevat tulot vaikuttavat varsin merkittävästi ihmisen hyvinvointiin. Vaikka tulotaso on Etelä-Suomessa muuta maata korkeampi, tuloerot ovat kansainvälisesti vertaillen Suomessa pienet ja ne ovat pienet myös eri alueilla asuvien ihmisten välillä. Ainakin vielä vuonna 1995 alueelliset hyvinvointierot ovat Suomessa olleet vähäiset. Julkisuudessa on arveltu, että kansalaisten alueelliset tuloerot olisivat 1990-luvun jälkipuoliskolla alkaneet lisääntyä julkisten tulonsiirtojen leikkausten, kuntatalouden vaikeuksien ja maatalouden tulonmuodostuksen heikkenemisen johdosta.

Alueiden välisiä hyvinvointieroja tarkasteltaessa täytyy ottaa huomioon se, että muutokset voivat johtua *alueellisesta liikkuvuudesta*. Alueiden rakenteet muuttuvat asukkaiden ominaisuuksien muuttuessa ja päinvastoin. Koska yksilölliset ominaisuudet voivat vaikuttaa yksilön mahdollisuuksiin valita asuinpaikkansa, voi asuinpaikka vaikuttaa myös ihmisen mahdollisuuksiin ohjata elämäänsä. Alueellista eriarvoistumista on tapahtunut myös kuntien sisällä

niin, että hyvin toimeentulevat kansalaiset pyrkivät asettautumaan omille ”paremmille” alueilleen (segregaatio). Tämä on johtanut muun muassa peruskoulujen tasoeroihin.

Erot alueiden välillä voivat olla myös yhteydessä *paikallisen ja valtakunnallisen tason päätäjien ja poliitikkojen harjoittamaan toimintaan*, kuten alueen työvoima-, asunto- tai koulutuspolitiikkaan. Esimerkiksi käytettävissä olevien tulojen tasainen jakautuminen on perustunut valtiovallan suorittamaan tulotasaukseen. Hyvinvointivaltion korkea, progressiivinen tuloverotus, sosiaalipoliittiset tulonsiirrot ja julkisten palvelujen kautta tapahtuva subventio ovat tasanneet tulonmuodostusta. Samalla tulonsiirrot ja kunnalliset palvelut ovat tukeneet paikallista tuotantoa ja työllisyyttä alueilla, joilla tulotaso muutoin on ollut lähtökohtaisesti keskimääräistä alhaisempi. Aluepolitiikan perusteeksi usein esitettävälle ihmisten välisten tuloerojen kaventamiselle erityisen ylimääräisen tulontasauksen muodossa ei siis näytä olevan perusteita, koska hyvinvointivaltion yleiset mekanismit ovat saaneet Suomessa aikaan varsin tasan tulonjaon.

Jatkossa vero- ja tulonsiirtojärjestelmän mahdollisuuksiin tasata tuloja nykyisessä laajuudessa kohdistuu kyllä tuntuja paineita sekä kansainvälisistä että kotimaisista syistä. Kun väestön ikääntyminen lisää samanaikaisesti palvelujen tarvetta yleensä, on todennäköistä, että ihmisten ja –alueiden omavastuu kasvaa. Merkittävä kysymys on, voiko hyvinvointivaltio nyky-muodossaan sinällään säilyä.

4.1.3. Hyvinvoinnin alueelliset erot

Pohjoismaissa hyvinvointipolitiikkaan on sisältynyt myös alueellinen tasa-arvo. Suomea on totuttu pitämään suhteellisen homogeenisenä kokonaisuutena mitä tulee yksilötason hyvinvoinnin vaihteluun maan eri osissa. Viime vuosina tehdyt tutkimukset ovat vahvistaneet sitä käsitystä, että Suomi on jakautumassa yhä selvemmin toisaalta menestyviin ja toisaalta vaikeuksissa kamppaileviin alueisiin. Myös maakuntien sisällä erot keskusseutujen ja muiden kuntien välillä ovat olleet kasvussa. Alueiden kehityksestä ja sen suunnasta 1990-luvulla on monia ristiriitaisiakin käsityksiä.

Huolimatta siitä, että hyvinvoinnin alueellisessa erilaistumisessa ja kuntatyyppittäisissä eroissa ei ole näyttänyt tapahtuneen parin viime vuosikymmenen aikana suuria eroja, näyttää kuitenkin kaupunki-maaseutujaon näkökulmasta tarkasteltuna tapahtuneen kuitenkin kolme muutosta. Ensinnäkin *alueellinen erilaistuminen on muuttunut ”hienosyisemmäksi”*. On siirrytty suuralueiden tai vyöhykkeiden eroista mosaiikkimaisiin eroihin. Tämä heijastuu siinä, että kaupunkikuntatyyppien ja maaseutukuntatyyppien välisten erojen ohella ovat myös erot kuntatyyppien sisällä kasvaneet. Keskus-periferia –ulottuvuudesta on tullut nyt myös kuntaryhmiä sisäisesti erotteleva tekijä. Kaupunkimaisista kunnista esikaupungit eroavat suurista keskuksista ja teollisuuskeskuksista. Maaseutumaisista kunnista alkutuotantokunnat eroavat selkeästi muista kunnista ja maaseudun pendelikunnat muistuttavat hyvinvointinsa kehityksen osalta pikemminkin kaupungeja kuin maaseutua. Tämä merkitsee sitä, että kaupungin ja maaseudun raja on hämärtyvässä. Tulevaisuuden menestyneimpien maaseutukuntien löytyvät läheltä kaupungeja.

Toiseksi *Maan kasvukeskuksissa ja yleisimmin kaupunkimaisissa kunnissa* korkea elintaso ei ehkäise ongelmia, vaan tulosten mukaan näyttää pikemminkin siltä, että näissä kuntaryhmissä hyvinvointia ja pahoinvointia esiintyy samanaikaisesti. Niissä hyvinvointia luonnehtii korkea aineellinen elintaso yhdistyneenä keskimääräistä suurempaan määrään psykososiaalisia ongelmia. *Maaseutumaisista kunnista*, varsinkin syvällä maaseudulla aineellinen elintaso on

vaatimaton, jopa matala ja samalla psykososiaalisia ongelmia esiintyy runsaasti. Näissä alkutuotantokunnissa pahoinvointi ja elintason alhaisuus taas nivoutuvat kiinteämmin toisiinsa. Syrjäistä maaseutua luonnehtivat kasaantuvat ongelmat. Eräänlaisella väliin jäävällä vyöhykkeellä, kaupunkien läheisellä maaseudulla, kuitenkin yhdistyvät kohtuullinen elintaso ja psykososiaalisten ongelmien vähäisyys. Kolmanneksi näyttää siltä, että hyvinvoinnin alueellista erilaistumista kuvaavista indekseistä työttömyyttä, köyhyyttä ja kurjistumista on mahdollista selittää osittain samoilla tekijöillä.

Erityisesti siis maaseutu on jakautumassa kahtia. Väestöpako, taloudellinen taantuminen ja hyvin epäedulliseksi kääntyvä huoltosuhde ovat juuri harvaan asutun maaseudun kohtalona. Välvöhyöhykkeeseen sijoittuu kaupunkien läheinen maaseutu, osin myös niin sanottu ydinmaaseutu. Ne ovat keskeisten kaupunkikeskusten vaikutuspiirissä tai ainakin hyvien liikenneyhteyksien varrella. Tämän tyyppisen maaseudun elintärkeä kysymys on, missä määrin ja millaisen politiikan tuloksena Suomessa voidaan luoda ja ylläpitää riittävän tiheä kaupunkikeskusten verkko läpi maan niin, että mahdollisimman moni maaseutumainen kunta tulisi kasvavan keskuksen vaikutuskenttään.

EU:n antamat alueelliset avustukset näyttävät lisänneen tuloeroja alueiden välillä 1990-luvulla. EU:n tuki ja kotimainen lisärahoitus ovat enintään pystyneet hillitsemään meneillään olevaa tuotannon ja väestön keskittymiskehitystä. Erityisen vaikea tilanne on ollut siellä, missä maatalouden alkutuotanto ja julkiset palvelut hallitsivat aluetaloutta.

Aluepolitiikan vaikutus hyvinvoinnin alue-eroihin

Suomalaista aluepolitiikkaa on muutettu jossakin määrin 2000-luvulla tiheän kasvukeskusverkon luomisen suuntaan. Valtioneuvostossa syksyllä 2001 päätetty aluekeskusohjelma samoin kuin keväällä 2002 eduskunnalle annettu alueiden kehittämistä koskevan lainsäädännön uudistuspaketti näyttäisivät pyrkivän vahvistamaan alueiden omia voimavaroja ja luomaan riittävän tiheäsilmaista verkkoa yli maan hillitsemään väestön keskittymistä neljän tai viiden kasvukeskuksen välittömään vaikutuspiiriin. Koska tällaisen politiikan vaikutukset jäävät nähtäviksi tulevaisuudessa, alueellisten hyvinvointierojen kasvu oletettavasti jatkuu. Erot perustuvat vastaisuudessakin ennen muuta siihen, että eri osissa Suomea ja erityyppisissä kunnissa asuu hyvinvointiresursseiltaan erilaista väkeä. Erot ovat sosioekonomisia ja demografisia.

Kysymys politiikan uskottavuudesta on hyvin keskeinen. Niin kauan kuin muuttoliike maan sisällä vaikuttaa hallitsemattomalta, heikkenee myös luottamus keskusvaltaan. Kysymys on rakennepolitiikan mahdollisuuksista ja halusta. Kysymys saattaa olla vähäisissä määrin myös sukupolvieroista. Olemme siirtyneet ohjelmaperusteisen alueellisen kehittämisen kauteen (ennen mm. teollistava kehitysaluepolitiikka, hajautettu hallinta- ja korkeakouluverkoston tukeminen). Sen keskeisiä doktriineja ovat alueellisista ja paikallisista voimavaroista ponnistava erilaistuminen ja painopisteen siirtäminen pääomasta tietoon ja teknologiaan. Kokonaiskasvu ei enää keskitetysti uudelleen jaeta poliittisin päätöksin. Vanha yhteisvastuun konsepti saattoi politiikassa merkitä esimerkiksi sitä, ettei maaseutua jätetä, vaan maata ja sen väestöä kehitetään yhtenä kokonaisuutena. Uusi konsepti on puolestaan johtanut puolestaan pitkälti siihen, että alueet, seutukunnat ja aluekeskukset käyvät kukin omaa selviytymististeluaan, jossa tunnetusti on sekä voittajia että häviäjiä.⁷

⁷ Lisää aluepolitiikan toimien vaikuttavuudesta Liite 1.

Miksi alueellisten hyvinvointi-erojen kaventaminen on merkityksellistä?

On paikallaan palauttaa mieliin ne argumentit, joiden mukaan kasvavat (tulo)erot ovat yhteiskuntaa vahingoittavia. Ensinnäkin on osoittautunut, että tuloerojen suuruudella on selvä yhteys suhteellisen köyhyyden määrään. Kasvava tulonjaollinen eriarvoisuus aiheuttaa kasvavaa suhteellista köyhyyttä. Toiseksi asiaa voidaan tarkastella sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kannalta ja väittää, ettei ole oikein, että taloudellisen kasvun hedelmät jakautuvat hyvin epätasaisesti.

Kolmanneksi, on tunnettua, että tuloerot vahingoittavat kasvaessaan yhteisön sosiaalista koheesiota. Neljänneksi, kasvaessaan merkittävän suuriksi tuloerot rajoittavat vakavasti ihmisten valintoja ja estävät täysimääräistä osallistumista poliittiseen, kulttuuriseen ja sosiaaliseen elämään. Näiden taloudellisten erojen kasvun seuraukset voidaan heijastaa myös alueellisten erojen seurauksiksi, jolloin erojen kasvu lisää huono-osaisuuden määrää. Taloudellisten erojen kasvu on oikeudenmukaisuuden valossa väärin, se vähentää kansalaisten koheesiota ja rajoittaa ihmisten valintoja ja tätä kautta myös parhaiden resurssien käyttöönottoa.

Kirjallisuus:

Hyviä yleisteoksia:

Heikkilä, Matti, Rintala, Taina, Airio, Ilpo & Sakari Kainulainen (2002): Hyvinvointi ja tulevaisuus maalla ja kaupungissa. STAKES tutkimuksia 126, Helsinki.

Kainulainen, Sakari, Rintala, Taina & Matti Heikkilä (2001): Hyvinvoinnin alueellinen erilaistuminen 1990-luvun Suomessa. STAKES tutkimuksia 114, Helsinki.

Lähteet:

Heikkilä, Matti, Rintala, Taina, Airio, Ilpo & Sakari Kainulainen (2002): Hyvinvointi ja tulevaisuus maalla ja kaupungissa. STAKES tutkimuksia 126, Helsinki.

Kainulainen, Sakari, Rintala, Taina & Matti Heikkilä (2001): Hyvinvoinnin alueellinen erilaistuminen 1990-luvun Suomessa. STAKES tutkimuksia 114, Helsinki.

Suomen uusjako. Raportti aluekehityksestä ja sen vaikutuksista (1999). EVA.

4.2. Kestävä kehitys

Yhteiskunnan ja talouden kaikilla aloilla pyritään kestäväan kehitykseen, joka tarkoittaa taloudellisten ja sosiaalisten näkökohtien tasapainoista huomioonottamista ekologisten vaatimusten ohella. Elinkeinotoiminnalle tämä merkitsee uusia haasteita, mutta edellyttää myös sitä, että terveen, kannattavan ja pitkän aikavälin kasvun turvaavan liiketoiminnan merkitys tunnustetaan ja otetaan huomioon ympäristöpoliittisissa valinnoissa. Ympäristönäkökohtien huomioonottaminen nähdään yrityksissä yhä useammin markkinoiden vaatimuksena ja jopa mahdollisena kilpailuetuna.

Pyrkimys kestäväan kehitykseen on tiivistetysti ihmiskunnan nykyisten perustarpeiden tyydyttämistä ilman, että tulevilta sukupolvilta viedään mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa. Kokonaisvaltaisena käsitteenä kestävä kehitys on tarkoituksella väljä. Juuri käsitteen laajuudessa piileekin sen voima: moniulotteisuus tekee siitä haastavan ja pakottaa keskustelemaan sen sisällöstä. Kestävä kehitys on siten kaikkien ulottuvuuksien jatkuvaa yhteensovittamista. Kestävän kehityksen tavoitteina voidaan nähdä

- kaikkien tarpeet huomioiva sosiaalinen kehitys
- tehokas luonnonsuojelu
- luonnonvarojen järkevä käyttö
- tasaisen talouskasvun saavuttaminen

Kestävyyden ydin on nykyään enemmän kuin perinteinen luonnonympäristön (ekologinen) kestävyys; sitä on laajennettu muun muassa sosiaaliseen ja taloudelliseen kestävyys. Lisäksi toisinaan puhutaan myös yhteiskunnallisesta tai kulttuurisesta⁸ kestävydestä joko kestävän kehityksen neljäntenä tekijänä tai osana sosiaalista kestävyyttä. Viime aikoina on teollisuusmaissa käydyissä keskusteluissa ja politiikan valmisteluissa noussut entistä enemmän esiin kestävyiden sosiaalinen ulottuvuus. Käsitteen laajenemisella on selvät syynsä; pelkällä ekologisella kestävyydellä ei voi saavuttaa kokonaisvaltaista parannusta.

4.2.1. Sosiaalisesti kestävä kehitys

Sosiaalisesti kestävä kehityksen ideana on lisätä kaikkien ihmisten hyvinvointia. Suomessa sovelletun määritelmän mukaan ”kestävä kehitys turvaa ihmisille yhdenvertaiset mahdollisuudet oman hyvinvointinsa luomiseen, perusoikeuksien toteutumiseen ja elämän perusoikeuksien hankkimiseen sekä mahdollisuuden tasa-arvoisen osallistumiseen ja vastuunottoon päätöksenteossa omassa maassa ja maailmanyhteisössä”. Sosiaaliseen kestävyys voidaan sisällyttää seuraavia elämän perusedellytysten tarjoamista:

- paikallisen lähidemokratian saavuttaminen, erityisesti syrjäytyneillä alueilla. Sillä voidaan saavuttaa ihmisten tuntemus siitä, että heillä on mahdollisuus vaikuttaa omaan ympäristöönsä ja elämäänsä
- Työn saatavuuden lisääminen, jolloin ihmisillä on mahdollisuus olla itsenäisiä taloudellisesta tuesta
- Perustarpeiden turvaaminen: asuminen, terveys ja vapaa-ajan mahdollisuudet
- Tietoinen työskentely sosiaalisen syrjäytymisen (aineellisen, sosiaalisen ja psykologisen) estämiseksi

Jos sosiaalista kestävyyttä pitäisi kuvata yhdellä sanalla, se voisi olla oikeudenmukaisuus. Sosiaalinen kestävyys on oikeuden mukaisuutta monessakin mielessä: siinä voidaan nähdä niin alueellisia, yksilöiden välisiä kuin sukupolvien välisiä piirteitä. Maailmanlaajuisesti sosiaalinen kestävyys tarkoittaa ennen kaikkea globaalia tasa-arvoisuutta, tai nykyisellään pikemminkin epätasa-arvoa kehitysmaiden ja teollisuusmaiden kesken.

Oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo ovat käypiä teemoja myös paikallisemmalla tasolla. Suomessa on parhaillaan käynnissä muuttoliike, joka näyttäytyy eri tavoin sen eri päissä. Autioituvalla maaseudulla ja taantuvissa keskuksissa kannetaan huolta elämisen mahdollisuuksien säilymisestä, ruuhkautuvissa kaupungeissa on omat ongelmansa. Myös kunnan sisäinen asuinalueiden erilaistuminen, segregaatio, voi olla uhka sosiaalisen kestävyiden kannalta. Sosiaaliturva on Suomessa ollut hyvä kestävä kehityksen työkalu. Hyvätuloiset osallistuvat ra-

⁸ Kulttuurinen kestävyys huomioi erilaisten sosiaalisten ja kulttuuristen ryhmien arvot ja normit ja arvostaa niitä samantapaisesti rohkaisten kulttuurista monimuotoisuutta ja valinnan mahdollisuutta. Sen osatekijöitä ja saavuttamiskeinoja ovat seuraavat:

- Identiteetti, paikallinen omaleimaisuus ja kansalaisuus: tavoitteena on identifioida, vahvistaa, sopeutua uudelleen moderniin pyrkimykseen ja korostaa paikan erityisiä piirteitä, sen traditioita, myyttejä ja historiaa tarkoituksena vahvistaa paikan olemusta
- Sosiaalinen koheesio, kulttuurien ja sukupolvien välinen ymmärrys: tavoitteena on tuoda yhteen ihmisiä erilaisista taustoista ja ikäryhmistä, jotta voidaan luoda keskinäistä ymmärtämistä ja vähentää ennakkoluuloja.
- Taitojen kehittäminen, urbaani kehittäminen ja kulttuuri

hoitukseen suuremmalla summalla kuin pienituloiset – ja tämä on luultavasti luonnon ja resurssienkulutuksen kannalta hyvä asia.

4.2.2. Kestävä kehitys – kasvava vaatimus ja mahdollisuus

Kestävä kehitys ja sen taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen ulottuvuus kattavat periaatteessa koko yhteiskuntapolitiikan. Kestävyyden kannalta merkityksellisintä on, missä määrin yhteiskunnallinen päätöksenteko kykenee ratkaisemaan sellaisia ongelmia, joiden aikahorisontti on yhdestä useampaan vuosikymmentä. Väestön ikääntymiseen liittyvät ongelmat ovat useimmissa teollisuusmaissa parhaillaan pakottamassa päätöksentekojärjestelmän tällaiseen tavanomaista pitempään näkökulmaan. Pitkän ajan taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys voi nousta aikaisempaa laajemmin yhteiskuntapolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi.

Lainsäädännössä niin kansallisesti kuin EU:n tasollakin asetetaan jatkuvasti uusia vaatimuksia tuotteille ja tuotannolle, ja myös kuluttajat sekä muut tuotantoketjun toimijat edellyttävät ympäristömyönteistä toimintaa ja asettavat sen mukaiset tuotteet etusijalle. Parhaat yritykset osaavat ennakoida tulevan, sopeuttaa toimintansa sen mukaisesti ja kääntää näin rajoitukset kilpailuedukseen. Suomen viennistä arvioitiin 1990-luvun puolivälissä viidenneksen perustuneen jollain tavalla ympäristömyönteisyyteen ja tämän viennin kasvavan ripeästi, vaikka se, mitä ympäristömyönteisellä hyödykkeellä tarkoitetaan, muuttuikin nopeasti.

Ympäristönäkökohtien sisäistäminen osaksi yritysten normaalia toimintaa näkyy muun muassa johtamisjärjestelmien ja arviointimenetelmien voimakkaana kehittymisenä. Kaiken kaikkiaan yritykset ovat ottaneet kestävän kehityksen nopeasti tavoitteekseen.

Ekologinen modernisaatio

Markkinavoimilla ei ole vielä ollut oletetunlaista kykyä saavuttaa kestävyyttä. Sen vuoksi pitäisi löytää ratkaisu sille, miten taloutta voisi organisoida kestävämmällä tavalla. Ekologinen modernisaatio on pyrkinyt löytämään ratkaisun taloudellisen kasvun ja ympäristönsuojelun välillä. Sen kehittäminen on lähtenyt tarpeesta muuttaa teollisuusyhteiskuntaa ekologisesti järkevämpään tuotannon malliin. Paikallinen toiminta on otettu kestävän kehityksen työkaluksi, jolloin paikallisten viranomaisten tehtävä on toimia välittäjinä. Tiede ja teknologia ovat keskeisessä roolissa. Tämä mahdollistaa ympäristöongelmien selvittämisen ilman astumista sivuun modernisaation polulta. Ekologisessa modernisaatiossa voidaan määritellä kolme keskeistä tehtävää:

- Tuotannon ja kulutuksen restrukturaatio ekologisemmiksi, esimerkiksi puhtaiden tuotantoteknologioiden kehittäminen.
- 'Ekologian ekonomisoiminen' määrittelemällä ympäristölle rahallinen arvo ja uudistamalla verotusjärjestelmää.
- Ympäristöpolitiikan integroiminen muihin politiikan alueisiin.

Ekologinen modernisaatio on houkutteleva myös yritysten kannalta, koska se tuottaa niille myös taloudellista hyötyä. Siihen johtaa viisi tekijää: 1) saasteiden ja jätteiden syntymisen vähentyminen lisää yrityksen tehokkuutta, 2) tulevaisuudessa ne voivat välttää kustannuksia kuten saastuneen maan puhdistuskuluja, 3) paremman ympäristön luominen parantaa työntekijöiden viihtyvyyttä, 4) ympäristöystävällisten tuotteiden myymisellä sekä 5) saastumista ehkäisevien teknologioiden myymisellä.

4.2.3. Kehittämisenäkökulmia

Tällä hetkellä paikallisen tason kestävä kehitys ja talouskasvun politiikat näyttävät olevan ristiriitaisia, vaikka odotukset ovat olleet toisenlaisia. Taloudellinen kehittäminen on etusijalla ympäristöön nähden. Tilannetta voitaisiin parantaa integroimalla ympäristöasiat ja kestävä kehitys paremmin paikalliseen taloudellisen kehittämisen politiikkaan ennemminkin kuin nähdä se ylimääräisenä, lähinnä pieniin parannuksiin fyysisessä ympäristössä keskittyvänä toimintana.

Toimien tulisi olla kokonaisvaltaisia ja liittyä muihin kehittämistoimenpiteisiin. Ne voisivat olla esimerkiksi investointeja ympäristöteknologian aloille, jätteiden käsittely- ja saastumisen hallintajärjestelmien esittelyä paikallisille yrityksille, työpaikkojen luominen ympäristönkunnostussuunnitelmien kautta, ekorakentamisen kokeilualueiden perustamista sekä paikallisten kestävyysindikaattorien luominen. On otettava huomioon, että kestävä kehityksen strategiat ovat räätälöity kullekin alueelle niiden omien ympäristöllisten, sosiaalisten ja taloudellisten lähtökohtien mukaisesti.

Todellista kestävä kehitystä ei kuitenkaan voida saavuttaa vain yhden alueen toimilla, vaan siihen tarvitaan myös kansallisia ja kansainvälisiä toimia. Olisi kuitenkin liian helppoa vain ajatella, että ympäristöasiat ovat liian suuria paikalliselle tasolle. Alueelliset ratkaisut voivat olla hyvinkin onnistuneita ja kumuloitua suurempiin asioihin.

Kaiken kaikkiaan tarkasteltaessa taloudellisen kasvun ja ympäristöongelmien suhdetta osoittautuu, ettei ole mielekasta etsiä ympäristön kannalta ”oikeaa” bruttokansantuotteen kasvuvauhtia ja sen jälkeen suunnitella, miten se voitaisiin saada aikaan. Vastuullisempaa on pohtia luonnonvarojen hyödyntämisnopeutta, haitallisten päästöjen määrää, sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta ja esimerkiksi markkinamekanismin kykyä kannustaa henkiset resurssit luonnonvarojen säästävän tekniikan kehittämiseen. Näiden ja lukuisten muiden ongelmien yhteen sovitettavat ratkaisut tuottavat lopulta oikean talouden kasvuvauhdin, joka voi olla negatiivinen, nolla tai positiivinen.

4.2.4. Kestävän kehityksen taloudelliset vaikutukset Suomessa

Suomessa hallitus laati vuonna 1998 kestävä kehityksen ohjelman. Tässäkin ohjelmassa keskitytään ekologiseen kestävyys ja sen edistämiseksi tarvittavien olosuhteiden tarkasteluun. Ohjelman toteutumisen seuranta on parhaillaan käynnissä. Suomen työ kestävä kehityksen edistämiseksi alkoikin kansainvälisesti vertaillen varhain.

Verratenkin yleinen näkemys on, että esimerkiksi Suomessa tähän asti harjoitetulla ympäristöpolitiikalla ei ole ollut merkittäviä vaikutuksia kansantalouteen. Jotkin tuotannonalat ovat voineet kärsiä, mutta makrotasolla negatiiviset vaikutukset lienevät jääneet vähäisiksi. Energia- ja ympäristöteknologiaa tarjoavat tuotannonalat ovat voineet hyötyä kiristyneestä ympäristöpolitiikasta. Toisaalta ympäristöpolitiikka on tähän asti keskittynyt lievittämään sellaisia ympäristöongelmia, joihin teknologinen kehitys on nopeasti pystynyt tarjoamaan kaupallisia ratkaisuja. Tällaisen kehityksen varaan ei jatkossa voida välttämättä enää nojautua.

Hallituksen ilmastostrategian yhteydessä laaditut laskelmat taloudellisista vaikutuksista antavat ympäristöpolitiikan nousevista kustannusvaikutuksista valaisevan esimerkin. Kioton pöytäkirjan veloitteiden täyttämässä ei voida enää puhua mitättömistä negatiivisista vaikutuksista edes makrotasolla silloinkaan, kun käytettävissä olevaa päästötöntä energiateknologiaa –

ydinvoimaa – voidaan käyttää suojaamaan kansantaloutta nousevilta kustannuspaineilta sekä kansainvälisen energiatalouden hintariskeiltä. Kuitenkin ilmastonmuutoksen lievittämisen näkökulmasta pöytäkirjan toimeenpano kaikissa teollisuusmaissa on vasta ensimmäinen pieni askel tässä globaalista torjuntapolitiikkaa vaativassa tehtävässä. Uusista nykyistä kireämmistä päästövähennysvelvoitteista on määrä aloittaa kansainväliset neuvottelut viimeistään vuonna 2005.

Kirjallisuutta:

Hyviä yleisteoksia:

Paikallinen taloudellinen kehitys ja ympäristö:

Gibbs, David (2002): Local economic development and the environment. Routledge, Bodmin.

Hyvä perusteos ympäristöasioista:

Kuisma, Juha: Matka ympäristöyhteiskuntaan. Tilastokeskus.

- Ympäristöasioiden käsittelyä mielenkiintoisesti tilastojen kautta

Yksinkertainen perusteos sosiaalisesta kestävydestä:

Näkökulmia sosiaaliseen kestävyteen (1999). Niemenmaa, V. (toim.). Suomen kuntaliitto, Paikallinen agenda 21 –projektin julkaisu. Helsinki.

Lisäinformaatiota:

Ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arviointi:

Barrow (1997): Environmental and social impact assessment. An introduction. Arnold, Bristol.

Sosiaalisten vaikutusten arviointi – mallin rakentaminen sosiaali- ja terveystoimeen (2001). Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen selvityksiä 1/2001.

Lähteet:

Elinkeinopolitiikka uudessa taloudessa. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 6/2001.

Gibbs, David (2002): Local economic development and the environment. Routledge, Bodmin

Hall, Peter & Charles Landry (1997): Innovative and sustainable cities. European foundation for the improvement of living and working conditions, Dublin.

Kestävä talous, hyvinvoinnin perusta (2002). Valtionvarainministeriö, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/2003.

Näkökulmia sosiaaliseen kestävyteen (1999). Vivi Niemenmaa (toim.). Suomen kuntaliitto, Paikallinen agenda 21 –projektin julkaisu. Helsinki.

Ympäristö, hyvinvointi ja talous. 1991. Tahvanainen, O. (toim.). Teknillistieteelliset akatemit, Jyväskylä.

5. ALUEKEHITYS JA YHTEISTOIMINNAN ETIIKKA

5.1. Sosiaalinen pääoma

Uusimman käsityksen mukaan pääomaa on neljää lajia: ekologista (*nature capital*), ihmistekoista (*man-made capital*), inhimillistä (*human capital*) ja sosiaalista (*social capital*). Ekologisella pääomalla tarkoitetaan aikaisemmin ilmaishyödykkeenä pidettyä luonnon ylläpitävää järjestelmää. Siitä tulee pääomaa, kun sille on pakko määritellä jokin taloudellinen arvo. Ihmistekoinen pääoman on pääoman perinteinen muoto, joka kattaa koneet, laitteet ja infrastruktuurin. Yleensä kaiken ihmisen aikaansaaman hyödykkeiden tuotannossa välttämättömän varannon.

Inhimillinen pääoma on yksilöihin sitoutuvaa tietoa ja osaamista, jossa koulutuksella on avainasema. Ihmiset ovat yhteiskuntien tärkein voimavara. Väestön ikärakenne, koulutustaso ja terveysolot ovat kestävän kehityksen toteutumiselle olennaisia seikkoja. Inhimillisen pääoman alueen vahvuuksia Suomessa ovat korkea koulutustaso, vahva kulttuuri, tehokas joukkotiedotus sekä paranevat terveysolot ja terveyttä tukevat työ- ja elinympäristöt. Sosiaalinen pääoma muodostuu ihmisten välisistä sosiaalisista suhteista silloin, kun ne ovat erilaisten instituutioiden vahvistamia. Sosiaalinen pääoma perustuu ihmisten vapaaseen kanssakäymiseen ja yhdessäoloon ja -tekemiseen.

Sosiaalisen pääoman käsite korostaa *yhteisöllistä näkökulmaa*. Tarkastelun kohteena ovat toimijoiden väliset suhteet eli yhteisön rakenteet ja normit. Yhteisöllisyys syntyy ihmiselämän lähimmissä pienissä ja usein paikallisissa yhteisöissä. Sitä luovia yhteisöjä ovat perhe, suku, asuinalue, kerhot, seurakunta ja erilaiset järjestöt. Kyseessä on se epävirallisen elämän alue, jota jotkut vanhemmat teoreetikot ovat kutsuneet kansalaisyhteiskunnaksi (*civic society*). Sellaisena se on jotain valtiosta riippumatonta ja valtion ulkopuolelle jäävää. Sen piirissä luodaan kuitenkin ne luottamuksen, rehellisyyden ja yhtäpitämisen arvot, joille valtionkin toiminta rakentuu.

Edelliseen liittyy myös *sosiaalinen koheesio* (yhteenkuuluvuus ja yhteisvastuu). Esimerkiksi suomalainen tietoyhteiskuntahanke parantaa yhteiskunnan toimivuutta ja pyrkii nimenomaisesti lisäämään sen sosiaalista pääomaa tarjoamalla tietotekniikkaa kaikkien käyttöön. Hyvinvointivaltiona Suomi on rakentunut demokratialle, lainsäädännölle ja sen noudattamiselle, pitkälle menevälle työnjaolle, naisten ja miesten tasa-arvolle ja sosiaaliturvalle palvelujärjestelmineen.

Puhutaan myös *yhteiskunnan toimintasäännöistä*, niitä välittävistä verkostoista ja niihin kohdistuvasta luottamuksesta sekä yhteiskunnan hyvästä hallinnoinnista, sosiaalisesta koheesiosta ja elinvoimaisesta kulttuurista.

Sosiaalinen pääoma osana kilpailukykyä

Sosiaalisen pääoman asema *tukemassa talous- ja sosiaalista kehitystä* on jo pitkään ollut mukana keskustelussa, mutta sen tarkasta merkityksestä on monia mielipiteitä. Viime vuosina sen merkitys on taas vahvistunut osana taloudellista toimintaa ja hyvinvointia. Sosiaalinen pääoma ja kulttuuriset tekijät suodattuvat alueen kilpailukykytekijäksi tai kilpailukykyä vähentäväksi tekijäksi luonnollisesti alueen toimijoiden kautta. ”Alueen tila ja henki” toimii vastaavalla tavalla ja sillä viitataan lähinnä yhtäältä alueen reaaliseen (taloudelliseen) toime-liaisuuteen ja toisaalta siellä vallitsevaan yleiseen ilmapiiriin. Yleinen ilmapiiri vaikuttaa esi-merkiksi yritysten tulevaisuuden odotuksiin ja sitä kautta niiden investointipäätöksiin, joskin perustan yrityksen taloudelliselle päätöksenteolle luovat tietysti aina erilaiset reaaliset mittarit. Yleisen ilmapiirin merkitystä ei pidä kuitenkaan vähätellä, sillä erilaiset myönteiset tapahtu-mat ja niiden vaikutukset voivat muodostaa alueella itseään vahvistavan myönteisyyden ke-hän.

Tällaisen kehän merkitystä korostavat siihen kytkeytyvät talouden konkreettiset, positiiviset kerrannaisvaikutukset. Esimerkiksi tiedotusvälineet ja erityisesti paikallinen lehdistö voi vai-kuttaa paljon siihen, millaiseksi ”alueen henki” muodostuu. Vastaavasti alueen yhteisillä pon-nistuksilla (esim. suuri rakennusprojekti tai tapahtuma) voidaan nähdä olevaan vaikutusta alu-een yleiseen ilmapiiriin. Vaikka tällaisilla ”pehmeillä” tekijöillä on vaikutusta alueen kehiti-tymisen kannalta, määrittävät alueen tilaa ja kehityksen tulevaisuuden suuntaa suurimmalta osaltaan varsin kovat reaaliset tekijät ja taloudelliset faktat, kuten esimerkiksi väestön ominai-suudet (ikä rakenne, koulutus yms.), työttömyystilanne ja alueen julkisen talouden tila.

Kirjallisuus:

Hyviä yleisteoksia:

Kajanoja, Jouko (1997): Hyvinvointivaltio investointina inhimilliseen ja sosiaaliseen pääomaan. VATT-keskustelunaloitteita, Helsinki.

Sosiaalinen pääoma: globaaleja ja paikallisia näkökulmia (2000). Kajanoja, J & Simpura J. (toim.) Stakes & VATT, Saarijärvi.

- sosiaalisen pääoman käsitteen analysointia

Sosiaalinen pääoma ja luottamus (2000). Ilmonen, K. (toim.). SoPhi, Jyväskylä.

The well-being of nations. The role of human and social capital (2001). OECD, Centre for educational re-search and innovation.

Lisäinformaatiota:

Historiallinen katsaus sosiaaliseen pääomaan, kansainvälinen näkökulma:

Patterns of social capital. Stability and change in historical perspective (2001). Rotberg, R. (toim.). Cam-bridge, USA.

Lähteet:

Kajanoja, Jouko (1997): Hyvinvointivaltio investointina inhimilliseen ja sosiaaliseen pääomaan. VATT-keskustelunaloitteita, Helsinki.

Kolehmainen, Jari (2001): Yritykset ja alueet tietointensiivisessä globaalitaloudessa. Kilpailukyky kohta-lonyhteytenä. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 12/2001.

Kuisma, Juha: Matka ympäristöyhteiskuntaan. Tilastokeskus.

Näkökulmia sosiaaliseen kestävyys (1999). Niemenmaa, V (toim.). Suomen kuntaliitto, Paikallinen agen-da 21 –projektin julkaisu. Helsinki.

The well-being of nations. The role of human and social capital (2001). OECD, Centre for educational re-search and innovation.

5.2. Alueellinen kehittämisprosessi ja kehittäjätoimijat

Muuttuva demokratiakäsitys kehittämistoiminnan muutosten taustalla

Vallitsevan funktionaalisen demokratiatulkinnan mukaan kansalaisten passiivisuus on lähtökohtana kunnallisessa edustuksellisessa demokratiassa ja tämä tulkitaan vaaleissa äänestämistä lukuun ottamatta demokratian kannalta jopa myönteiseksi. Kansalaisten liikehtiminen koetaan vaaralliseksi, osoitukseksi demokratian kriisiytymisestä. Normaalitilassa kansalaisten ei tarvitse tuntea tarvetta yhteisten asioiden hoitoon, niitä hoitavat tietyt valitut edustajat. Tähän demokratiakäsitykseen meidät on totutettu hyvinvointivaltion rakentamisen alkuajoista lähtien. Julkinen valta (valtio tai kunta) tietää mikä on oikein yksilölle, jolloin yhteisöllinen hyvä on jotain suurempaa kuin yksilön hyvä.

Yhteiskunnallista osallistumista ei voida siis pitää länsimaissa hyväksyttävänä, jos osallistumisen motiivina on vain oma etu, yksilön hyvä. Poliittisessa yhteisössä joudutaan ratkoman yhteisen hyvän ja yksilöiden hyvän yhdistämisen ongelmaa. Hyvinvointivaltion edellytyksenä on pidetty oikeudenmukaisuutta ja solidaarisuutta. Yhteisön hyvässä myös erilaisissa asemissa olevien kansalaisten hyvä toteutuu. Uusissakin yhteiskunnallisen osallistumisen muodoissa törmätään tähän hyvinvointivaltion aatetaustaan: yhteiskunnallinen osallistuja joutuu ottamaan kantaa siihen, miten hän asettautuu paitsi oman hyvänsä, myös muiden hyvän asianajajaksi.

Kansalaisten kiinnostus politiikkaan on vähentynyt, samoin luottamus poliittis-hallinnollisiin instituutioihin. Hallinnon- ja politiikantutkimuksen näkökulmasta kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia täytyy parantaa juuri tästä syystä. Äänestysvilkkaus on viime vuosina heikentynyt voimakkaasti ja kansalaiset ovat jakautumassa aktiivisiin ja passiivisiin osallistujiin. Samalla myös perinteiset poliittiset ja hallinnolliset instituutiot ovat muuttaneet muotoaan niin, että osallistuminen nykyisten osittain yksityistettyjen –kunnallisten palvelujen kehittämiseen on entistä vaativampaa. Näistä lähtökohdista on luontevaa olettaa, että perinteinen, paljolti äänestämiseen rajoittuva osallistuminen vaatii täydennykseksi erilaisia aktiivisia ja välittömiä vaikutuskanavia.

Vuosituhanneen vaihteessa on noussut voimakkaasti esiin kansalaisten ja muiden yhteiskunnallisten toimijoiden vaikuttamisen tarve ilman edustuksellista demokratiaa. Tätä ilmentävät EU:ssa esiin nostettu käsite kansalaisten Euroopasta ja Suomessa erilaiset paikallisesti toteutettavat kansalaisten vaikuttamismuodot, kuten palvelujen käyttäjädemokratia, kuntalain uudistus kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseksi, erilaiset kansalaisfoorumit ja paikallisagendan toteuttaminen ja sisäministeriön osallisuushanke kunnissa.

Kun viime aikoina on kiinnitetty huomiota kansalaisten osallisuusjärjestelmien kehittämiseen, on itse edustuksellinen demokratia jäänyt vain pienien muutosten kohteeksi. Kuitenkin kansalaisten aseman muuttaminen suhteessa päätöksentekoon vaatii samanaikaisesti koko päätöksentekokoneiston muutosta. Vasta tällöin osallisuus voi olla muutakin kuin kuulluksi tuleamista.

5.2.1. Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki

Vuoden 2000 alussa astui voimaan uusi maankäyttö- ja rakennuslaki, jonka tavoitteissa kuvastuu uudenlainen avoimempi ja vuorovaikutteisempi suunnittelukulttuuri. Tavoitteena on suunnittelun laadun takaaminen, asiantuntemuksen monipuolisuus ja avoin tiedottaminen käsiteltävistä asioista. Laki korostaa, että ”osallisilla” tulee olla oikeus ja mahdollisuus osallistua suunnitteluun. Lain mukaan kaikista kaavoista on laadittava osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Kyseisissä suunnitelmissa määritellään osalliset ja ne tavat, joilla osallisia on tarkoitus kuulla.

Vuorovaikutuksella tarkoitetaan edellytysten luomista kaavoituksen vaikutuksista ja muista keskeisistä kysymyksistä keskustelulle siten, että keskustelu tapahtuu tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta sekä riittävän aikaisessa vaiheessa että lisäksi myös kaikkien niiden osapuolten kesken, joita asiat koskevat. Osallisten piiriin kuuluvat alueen maanomistajien lisäksi periaatteessa kaikki, joiden elinoloihin suunnittelulla ja kaavoituksella vaikutetaan, samoin viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään. Osallisen aseman voi näin ollen saada myös esimerkiksi asukas- tai kansalaisjärjestö.

Uusi laki antaa myös kunnille enemmän valtaa kaavoituksessa, koska kaavojen vahvistamista ei enää tarvitse alistaa ympäristöministeriölle. Samalla kaavoista valittaminen siirtyy tuomioistuinten käsiteltäväksi. Uudistuksen myötä kuntien ja valtion toimivaltasuhteet muuttuivat siten, että päätöksenteko tehdään nykyään lähellä kuntalaisia. Kuntakohtaista kaavoitukseen liittyvää päätöksentekovallan lisäämistä sekä kaavojen alistamisesta luopumista on perusteltu kaavojen laatimismenettelyyn liittyvän vuorovaikutteisuuden lisäämisellä.

5.2.2. Uuden maankäyttö- ja rakennuslain haasteet osallistumiselle

Laki ohjaa käyttäjää monelta osin uuteen toimintakulttuuriin. On huomattava, että konkreettiset vaikutukset tulevat olemaan erilaisia eri kunnissa. Aitoon vuorovaikutukseen pääseminen kunnan asioissa on yksi uuden lain vaikeimpia asioita. Muutokset vaativat aikaa ja kärsivällisyyttä. Usein ensimmäiset osallistumishankkeet kunnassa synnyttävät epäluuluisia reaktioita. Kuntalaiset kuulostelevat, mistä on kyse ja mitkä ovat osallistumisen järjestämisen vaikutukset. Pitkällä aikavälillä osallistumista kuitenkin tulee ja kannattaa kehittää, sillä aikaisempien kokemusten mukaan vuorovaikutteisuus ja avoimuus suunnittelussa helpottaa suunnittelijoiden työtä. Ilmapiirin paraneminen, luottamuksen lisääntyminen ja konkreettisesti osallistujien tuoma tieto sekä turhien valitusten vähentäminen parantavat suunnittelutyön edellytyksiä. Hyvin toteutettu osallistuminen on resurssi kunnalle.

Yksi lain keskeisimmistä tavoitteista on suunnitteluprosessien vuorovaikutteisuus ja avoimuus kaikilla kaavatasoilla. Laki vähentää kaavoitukseen kohdistuvaa valtion valvontaa edellyttäen samalla, että kuntalaisten mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa tulee turvata. Laki asettaa kunnalle tavoitteita osallistumisen suhteen, mutta jokaisen kunnan on itse luotava omista paikallisista lähtökohdistaan nouseva toimintakulttuuri kuntalaistensa kohtaamiseen. Vuorovaikutteinen suunnittelu on oppimisprosessi, joka auttaa suunnitteluun osallistuvia eri osapuolia ymmärtämään toistensa näkökulmia. Tarkoituksena on, että kaikki osapuolet vaikuttavat toisiinsa eikä kukaan voi yksipuolisesti ajaa ratkaisuja tiettyyn suuntaan.

Kaavoituksen yhteydessä tyydytään usein pohtimaan nimenomaan kuntalaisten ja kunnan välisiä näkemyseroja, vaikka tosiasiaassa maankäyttöpäätösten taustalla vaikuttaa useita muitakin erityyppisiä intressejä omaavia osapuolia. Kaikki osapuolet eivät ole laisinkaan mukana kaa-

voitustilanteissa, toiset taas ovat, mutta hekin omalla painoarvolla. Vahvat ja hyvin organisoidut tahot pystyvät useimmiten tuomaan näkökohtansa päätöksentekoon heikkoja tahoja monipuolisemmin ja paremmin. tällaisina vahvoina intressitahoina voidaan pitää muun muassa kuntia, suuryrityksiä ja suuria maanomistajia. Heikompia tahoja ovat yleensä yksittäiset kuntalaiset ja tietyt kansalaisryhmät, kuten vanhukset, vammaiset, lapset ja yhteiskunnan vähäosaisimmat. Usein nämä ryhmät eivät edes osallistu maankäytön suunnitteluun.

Maankäyttösuunnitteluun osallistutaan monin eri intressein ja tavoittein. Luonnollisesti maanomistajien, rakennusliikkeiden ja muiden yritysten sekä rahoittajien yleisimpänä intressinä on oman taloudellisen edun ajaminen. Myös asukkaiden päällimmäisenä intressinä saat-
taa olla oman asunnon arvon säilyttäminen tai nostaminen, mutta sen ohella useimmiten myös hyvän ympäristön säilyttämis- ja aikaansaamispyrkimys. Hyvän elinympäristön ja muunlaisen yleisen edun puolesta toimivat yleensä lähinnä julkishallinto, ammattisuunnittelijat ja julkiset tiedotusvälineet. Muita tällaisia ajateltavissa olevia tavoitteita saattaisivat olla myös esimerkiksi hyvän aluerakenteen aikaansaaminen sekä asuntotarpeen tai palvelutarpeiden tyydyttäminen.

Kaavoituksessa ei voida kuitenkaan koskaan huomioida kaikkien intressejä omaavien osapuolien mielipiteitä tasapuolisesti, vaan erilaisia toisistaan poikkeavia näkökohtia tulee sovittaa yhteen. Maankäyttö- ja rakennuslain vuorovaikutusta, osallistumista ja neuvotteluja sekä kaavan nähtäville asettamista koskevilla säädöksillä pyritään vähentämään eri intressipiirien näkökohtien punnintaan liittyviä ongelmia. Tosin tehtäessä valintaa kilpailevien intressien välillä vaaka kallistuu helposti suurten yritysten ja rakennusliikkeiden puolelle, heikompien ja yleistä etua ajaneiden vaatimusten jäädessä vähäisemmälle painoarvolle.

Lain toimivuudessa on paljolti kyse siitä, onko todellisuus valmis kohtaamaan lain tarjoaman ihannemallin. Se edellyttää kunnilta valmiutta avoimeen suunnittelukulttuuriin kaikissa hankkeissa ja valmiuksien tarjoamista kuntalaisille, mutta toisaalta se edellyttää myös kansalaisilta ja järjestöiltä halukkuutta osallistua siihen. Jos valmiutta ei ole, uusi suunnittelusysteemi johtaa vain jälkikäteiseen valvontaan, hidastaa kaavoitusta ja tekee lopputuloksesta ennalta arvaamattoman. Vuorovaikutteisen suunnittelukulttuurin perimmäisenä ideanahan on ollut valitusten väheneminen, kun kuntalaisia kuullaan jo suunnittelun varhaisessa vaiheessa. Jos malli ei kuitenkaan ota toimiakseen, suunnitteluprosessista voi muodostua pitkä ja monimutkainen. Toisaalta, jos kaikki sujuu odotusten mukaisesti, valitusten määrä vähenee ja prosessi nopeutuu sekä kenties johtaa paremmin suunniteltu rakentamiseen.

Keskeiseen asemaan on kuitenkin nostettu kunta ja kaikki sen vaikutuspiirin alueella opiskelevat, työskentelevät ja asuvat kansalaiset. Kunta voi joko huomioida heidän mielipiteensä tai jättää huomioimatta. Nyt, kun uuden lain säännösten mukaan valitukset käsitellään jo ensias-
teessa tuomioistuimessa, ryhdytään luultavasti ennen pitkää sisäänpäin kääntyneimmissäkin kunnissa havahtumaan tuomioistuinten hitaudesta ja aletaan kulkea vuorovaikutteisuuden huomioivaa suunnittelutietä pitkin.

Kirjallisuutta:

Hyviä yleisteoksia:

Hyvä ympäristö – yhteinen etu. Opas maankäyttö- ja rakennuslain soveltamiseen (1999). Suomen kuntaliitto, Helsinki.

Koskiahon, Briitta, Leino, Helena & Tanja Mäkelä (2000): *Urbaani osallisuus*. Tarkastelussa uusi maankäyttö- ja rakennuslaki. Asumisen ja ympäristön tutkimuksen yksikkö, Sosiaalipolitiikan laitos, Tampereen yliopisto.

Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa (2002). Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Harry Schulman (toim.). Gaudeamus, Helsinki.

- Osallistumisen käsitteestä monipuolisesti eri tieteenalojen kannalta

Lisäinformaatiota:

Kaupunkien yhteisöllisyydestä, suunnittelusta, osallistumisesta:

Kaupunki vuorovaikutuksessa (1999). Knuuti, L. (toim.) Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja 1999 C52. Espoo.

Yleistä neuvottelevasta suunnittelusta:

Sotarauta, Markku (1996): Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. AFF 6. Tampere: Finnpublishers.

Teoreettinen:

Sager, Tore (1996): Communicative planning theory. Avebury, Gateshead.

Lähteet:

Koskiahon, Briitta, Leino, Helena & Tanja Mäkelä (2000): Urbaani osallisuus. Tarkastelussa uusi maankäyttö- ja rakennuslaki. Asumisen ja ympäristön tutkimuksen yksikkö, Sosiaalipolitiikan laitos, Tampereen yliopisto.

Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa (2002). Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Harry Schulman (toim.). Gaudeamus, Helsinki.

Eräitä esimerkkejä uuden rakennus- ja maankäyttölain soveltamisesta sekä aikaisemmista vuorovaikutteisen suunnittelun kokeiluista

Koskiahon, Briitta, Leino, Helena & Tanja Mäkelä (2000): Urbaani osallisuus. Tarkastelussa uusi maankäyttö- ja rakennuslaki. Asumisen ja ympäristön tutkimuksen yksikkö, Sosiaalipolitiikan laitos, Tampereen yliopisto.

- Kirjaan on koottu kokemuksia Vuoreksen suunnitteluprosessista. Tampere halusi monen muun kunnan tavoin lähteä muokkaamaan toimintatapojaan osittain jo ennakkoon ennen maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloa ajan vaatimusten mukaisiksi. Vuoreksen tapaus oli Tampereen kaupungille ensimmäinen laajamittainen kaava-suunnitteluprojekti, jossa kokeiltiin uuden lain mukaista osallistumista.

Paldanius, Jari (1997): Vuorovaikutteisen suunnittelun kokemuksia Suomessa. Ympäristöministeriö, Helsinki.

- Selvitykseen on koottu muutamien keskeisten suomalaisten vuorovaikutteisen suunnittelun kokeilujen kokemukset ja niiden pohjalta syntyneet suunnittelun kehittämisenäkökohdat. Selvityksen tavoitteena on tarjota tiivistettyä tietoa vuorovaikutteisen suunnittelun toteuttajille ja kehittäjille sekä auttaa heitä lisätiedon lähteille. Mukana olevat kokeilut:

- ”SOFY”-PROJEKTI (lukuisia yhdyskuntasuunnittelu- ja kaavoituskokeiluja),
- ”YV”-projekti (kolme alueellista vesiensuojeluhanketta)
- ”KYVA”-projekti (useita ympäristövaikutusten arviointikokeiluja mm. rakennushankkeiden suunnittelun ja kaavoituksen yhteydessä)
- neljä vuorovaikutteisen suunnittelun kokeilua yleiskaavoituksessa
- useita vuorovaikutteisen suunnittelun kokeiluja tiehankkeiden suunnittelussa.

Pohjoismaisia kokemuksia osallistumishankkeista lähiöuudistushankkeissa:

Aura, Seppo, Ylinen, Helena & Ari Ylönen (1999): Lähiön sosiaalinen kehittäminen. Asukkaiden osallistuminen lähiön uudistamisen perustana. Tampereen teknillinen korkeakoulu, arkkitehtuurin osasto. Suunnitteluperusteet, julkaisuja 2.

5.3. Yhteistoiminta ja yhteistoiminnan etiikka alueellisessa ja paikallisessa kehittämisessä

Erityisesti yksityisen ja julkisen sektorin väliset kumppanuusjärjestelyt erilaisia kehittämiss-hankkeita toteutettaessa ovat nostamassa kysymyksen yhteistoiminnan ehdoista osaksi suunnittelu- ja kehittämisteorian ydinkysymyksiä. Samaan aihepiiriin kytkeytyy niin keskustelu *sosiaalisesta pääomasta* ja sen merkityksestä kehittämisresurssina kuin myös keskustelu eri toimijoiden *hiljaisena tietona* jakamasta ymmärryksestä kehittämisen suuntaviivojen ja kriittisten pisteiden muotoutumisesta. Julkisen intressin toteutumista palvelevan työn tulisi olla perusolemukseltaan läpinäkyvää, ja tämä läpinäkyvyys nähdään myös osana kilpailukykyvarustusta. Kansantaloudet asetetaankin vuosittain paremmuusjärjestykseen korruptiotilanteen mahdollisimman hyvän hallinnan perusteella. Näissä mittauksissa Suomi on perinteisesti sijoittunut kärkisijoille maailmassa, viime vuosina jopa ensimmäiselle sijalle.

Yhteistoiminta, prosessien läpinäkyvyys ja avoimuus niihin osallistumaan haluaville kansalaisille ovat kaikki osia globalisaationa ja erilaisten toimintojen keskinäiskytkentöjen lisääntymisenä näkyviä kehityskulkuja. Ongelmallista hallitun yhteiskunnallisen kehityksen kannalta erityisesti kansainvälisiä kehityskulkuja vasten on se, että esimerkiksi Euroopan taloudet ovat kaikki samanlaisen demografisen haasteen edessä seuraavien kymmenen-viidentoista vuoden aikana. Tällöin ongelman ”hyvä” ja ”eettinen” hoitaminen yhdessä valtiossa ja sen piirissä olevilla eurooppalaisilla alueilla näkyy ongelmina toisilla eurooppalaisilla alueilla. Eri Euroopan maat ja niiden alueelliset järjestelmät pystyvät hallinnollisista asemistaan johtuen varautumaan tuleviin muutoksiin varsin eri tavoin ja erilaisin toimintavalmiuksin. Eurooppa jakautuu tältäkin osin varsin epätasaisesti varusteltuihin alueisiin. Rolf Rønning toteaa Karpin (2000) toimittamassa pohjoismaisen alueellisen kehittämispolitiikan tulevia haasteita arvioivassa teoksessa yhteiskunnan ja sen järjestelmien kantokyvyn (*carrying capacity*) rinnalle nousevan entistä oleellisemmin myös niiden ”huolto-” tai ”hoivakyky” (*caring capacity*). Tämä yhteiskunnan kyvykkyyden mitta kannattaa ymmärtää varsinaista hoivasektoria laajemmin ja ulottaa sen vaikutus erilaisista prosesseista *välittämiseen* ja välittämisen mukaiseen aktivoitumiseen.

Edellä esitetty saattaa hyvin merkitä sitä, että paikallisen, alue- ja seututasoisen toiminnan merkitys korostuu globaalitalouden oloissa. Haasteet ovat maailmanlaajuisia, mutta ratkaisut osaltaan myös paikallisia ja alueellisia. Tähän vaikuttaa erityisesti kansallisvaltioiden tasolla tapahtuvan sääntelyn purkaminen ja sen osittain jo tapahtunut korvautuminen Euroopassa EU:n vastuulla olevalla ylikansallisella sääntelyllä. Unionin tulevat laajentumisvaiheet siirtävät sen toimintaresursseja uusiin jäsenvaltioihin. Edistyneimmätkin niistä tulevat tarvitsemaan useita rakennerahastokausia saavuttaakseen nykyisten viidentoista EU-maan keskimääräisen taloudellisen kehittyneisyyden tason. Lisäksi EU:n kannalta oleelliset (lähi)alueet jatkuvat kauas nykyisiä jäsenkandidaatteja kauemmas.

Yhteistoiminnan ja sen eettisen pohjan kautta edellä esitetyllä on omat havaittavat seurauksensa. Ensinnäkin tarve kehittää eri alueiden omia sisäsyntyisiä vahvuuksia nousee kovenevassa kansainvälisessä kilpailussa menestyksen kriittiseksi edellytykseksi. Toisaalta myös kansallisen tason päätöksentekijät ja erilaisten sääntelyjärjestelmien muotoutumiseen vaikuttavat tahot tarjoavat alueiden tasolla toteutettavalle kehittämistyölle merkittävää tukea, kuten tuore aluelainsäädäntö soveltamis- ja arviointiohjeistoinen osoittaa. Tämä tuki merkitsee kuitenkin entistä harvemmin suoria tulonsiirtoja ja entistä useammin paikallisille toimijoille tarjottuja mahdollisuuksia tehdä omiin aluespesifeihin tarpeisiinsa sovitettavissa olevia politiit

tisia valintoja ja niistä johdettaviin toimintatapoihin liittyviä ratkaisuja. Käytännössä tämä merkitsee painetta joustaviin työmarkkinaratkaisuihin sekä paikalliseen sopimiseen, yksityisen ja julkisen sektorin toimijarajat ylittävää yhteistoimintaa ja uudella tavalla ymmärrettävää vastuunottoa alueelliseen kehittämistyöhön tarvittavan resurssipohjan hallinnasta – asia, jota voidaan kutsua “uudeksi yhteistoiminnan etiikaksi” (ks. Karppi ym. 1999).

Toisaalta on olemassa riski, että globaalitalouden, ympäri maailmaa sijaitsevien markkinoiden ja niinkään ympäri maailmaa sijaitsevien osakkeenomistajien intressien välissä tasapainottelevien yritysten yksiköt saattavat etäännyä niitä ympäröivistä yhteisöistä. Tavallaan ne uhkaavat lakata olemasta fyysisten sijaintiympäristöjensä ja niissä toimivien yhteisöjen luontevia jäseniä. Jo nyt niihin suhtaudutaan usein ikään kuin yhteisön toivottuina vieraina – vieraina, joiden myös toivotaan viihtyvän mahdollisimman kauan. Uuteen yhteistoiminnan etiikkaan olisikin sisällytettävä ajatus yritysten ottamisesta uudelleen yhteisön jäseniksi. Niille voisi olla paikallaan niinkään antaa mahdollisuus ilman kätkeytymisen tarvetta, siis muulle yhteisölle läpinäkyvästi ja kontrolloitavissa olevalla tavalla hyötyä siitä tosiasiasta, että ne antavat oman kehittämispanoksensa yhteisön hyväksi. Tämä tarkoittaa globaalitaloudessa toimiville yrityksille annettavaa mahdollisuutta osallistua niille parhaat menestymisen edellytykset tarjoavan toimintaympäristön luomiseen.

Edellä kuvattu koettelee päätöksenteon totuttuja malleja, ja tuo eettisen ulottuvuuden erityisen voimakkaasti esille osoittaen myös siihen liittyvän heikkouden. Tällainen suunnittelun ja kehittämissuunnan yhteistoiminnallinen asetelma edellyttää erittäin suurta vastuullisuutta ja kiinnostuneisuutta yhteisen hyvän rakentamista kohtaan kaikilta asianosaisilta. Avoimuus, päätöksentekoprosessien läpinäkyvyys, eri tahojen intressien tunteminen, ymmärtäminen ja kunnioittaminen ovat malline toteutumisen kriittisiä edellytyksiä. Niiden toteutumatta jääminen saattaa viedä pohjan koko ajatukselta. Aivan erityisen kriittinen yksityiskohta tässä yhteydessä lienee mallin edellyttämä huomattava kansalaisaktiivisuus. Yhteisön jäsenten oletetaan olevan valmiita ja halukkaita voittamaan itselleen asema yhteisön kehittämisessä kuultavina partnereina. Kysymys kansalaisyhteiskunnan kyvyistä muodostaa agendoja tai toimeenpanoon suuntaavia toimintaohjelmia ja sitoutua niihin pitkäjänteisesti on aivan ilmeisesti avainasemassa.

Tällaisen kumppanuuden toteutuminen ei ole ainoastaan kuntalais-kansalaisten omissa käsissä. Aivan yhtäläisessä avainasemassa ovat paikallisen päätöksenteon instituutiot. Amitai Etzionin (1995, 141-142) lailla voidaan tavoitteeksi asettaa responsiivinen, jäsentensä aktiivisuuteen ja valistuneisuuteen luottava ja näitä aktiivisuuteen rohkaiseva yhteisö, globalisoitumisen haasteisiin vastaamaan kykenevä paikallisen toiminnan areena

Kirjallisuutta:

Petersen, Verner C. (2002): *Beyond rules in society and business*
 - Vastuun eroosio, yhteisvastuun puute, hiljainen tieto ym.

Kytkeä sosiaalisen pääoman käsitteeseen ja siitä käytävään keskusteluun:

van Deth, Jan W., Marco Maraffi, Ken Newton & Paul F. Whitley [eds.] (1999): *Social Capital and European Democracy*, London, Routledge

Fukuyama, Francis (1999): *The Great Disruption*, New York: Simon & Schuster/Touchstone.

Lähteet:

- Etzioni, Amitai. 1995. *The spirit of community. Rights, responsibilities and the communitarian agenda*. London: Fontana.
- Karppi, J.I. & O Kultalahti & J. Mykkänen & H. Rantala. 1999. Työ etsii tekijäänsä – näkökulmia työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmiin Tampereen seutukunnassa. Tampereen seudun kumppanuusprojekti ja Tampereen yliopisto. 1/99. Tampere.
- Karppi, J.I. (ed.) 2000. *Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy. Four Scenario Reports*. Nordregio Research Report 1:2000. Stockholm: Nordregio.

5.4. ”Hyväksyttävyyys”

Päättäneen vuosituhannen viimeisen vuosikymmenen aikana hallinnan (*governance*) teema nousi voimakkaasti esiin politiikka-, hallinto- ja suunnittelutieteissä (kaupunkisuunnittelun osalta ks. esim. Newman & Thornley 1996). Pohjoisamerikkalaisessa kaupunkihallinnan tutkimuksessa korostui tässä viiteyhteydessä ehkä näkyvimmin niin kutsuttua kasvukonetta (*[pro-]growth machine*) koskeva kaupunkihallinnan teoretisointi. Kasvun tavoittelu erilaisten yksityistä ja julkista intressiä yhdistävien toimijakoalitioiden (*growth coalitions*, kasvukoalitiio) kautta on kasvukoneen brittiläis-eurooppalainen versio. On ilmeistä, että kasvukoalitiomalli joutuu helposti ristiriitaan edellä paikallisen yhteistoiminnan etiikasta esitettyjen ajatusten kanssa. Manner-Euroopassa ollaan suosittu selvästi vähemmän aggressiivista uuden (kaupunki)hallinnan terminologiaa ja toimintatapaakin. Konsensuksen tavoittelu päätöksenteossa ja kehittämistyöllä tuotettavan lisäarvon oikeudenmukaisen jakautumisen ajatukset ovat luoneet kysyntää hyväksyttävyydelle uutena suunnitteluterminä.

Hyväksyttävyyden huomioimisessa päätöksentekoparametrinä ei sellaisenaan ole kyse erityisten eettisten toimintaohjeistojen tai imperatiivien huomioimisesta päätöksenteossa. Termille voidaan antaa hyvinkin instrumentaalinen tulkinta ja käyttää sitä kuvaamaan edellytyksiä, joilla mahdollisimman kattava ja päätösten toteutumista mahdollisimman tehokkaasti edistävä ryhmä saadaan päätösprosessin taakse. Tampereen yliopistossa hyväksyttävyyssproblematiikkaa ollaan sovellettu alueellisen kehittämisen ja sen resurssipohjan tarkastelussa sekä väyläpolitiikkaan (Karppi toim. 2001) että seutukunnan tasoiseen kehittämiseen osana aluekeskustystä (Karppi 2002). Hyväksyttävyyden nostaminen päätöksentekoparametriksi teknis-taloudellisen ja lainsäädännöllisten tekijöiden rinnalle ainoastaan kuvaa sitä, että samalla kun suunnitelmien toteuttaminen edellyttää useiden erilaisten resurssilähteiden edustaman voiman yhdistämistä, päätöksentekoprosessiin kietoutuu myös monta erilaista näkemystä siitä, millaisen tavoiteltavan kehityksen taakse eri toimijat resurssejaan haluavat osoittaa.

Hyväksyttävyyys päätöksentekokysymyksenä noudattelee verraten yksinkertaista logiikkaa siitä, että taloudelliset ja tekniset reunaehdot rajaavat karkeasti käytettävissä olevat vaihtoehdot todella mahdollisiin vaihtoehtoihin. Kaikki mikä on teknisesti mahdollista ja taloudellisesti kannattavaa ei kuitenkaan ole luvallista. Laki suojaa arvokkaita luontokohteita tai sulkee joitakin ammatteja sallittujen joukosta. Täten toteutettavissa olevat vaihtoehdot rajaavat mahdollisten vaihtoehtojen joukkoa entisestään. Lopuksi organisaatiot ja toimijat tekevät valintansa toteutettavissa olevien vaihtoehtojen joukosta. Esiin astuvat niiden omat preferenssit, joita ei ole mahdollista ennakoita vain taloudellisten tai lainsäädännöllisten tekijöiden nojalla. Siinä missä edellisessä luvussa puhuttiin yhteistoiminnan etiikasta, puhutaan nyt sen rakenteellisista perustoista tai tietynlaisesta ”moraalitaloudesta”, joiden osalta liikumme osin jo elollisten organismien itsensäilytyksen kannalta perustavan laatuissa toimintatavoissa ja koodeissa.

Kehittämistilanteet ja -asetelmat

Eräs keskeinen rajanveto puhuttaessa kehittämistilanteiden muotoutumisesta kytkeytyy projektien ja prosessien käsitteeseen. Mutta mitä merkitsisi aluekeskustuksen ajattelemisen yhtäältä projektina tai toisaalta prosessina? Sekä projektit että prosessit ovat ”sosiaalisessa kehyksessä” toteutuvan yhteistyön muotoja. Ne eivät ole pelkkiä teknokraattisia luomuksia, johtamistyökaluja tai välineitä asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi muutoksille luonnostaan vihamielisissä ympäristöissä. Projektien ja prosessien analyysi voisikin hyvin keskittyä muutosvastarinnan lähteisiin ja sitä ylläpitäviin rakenteisiin: ihmisiin ja näiden tapoihin organisoida oma tekemisensä.

Projekti on perusmuodoltaan suljettu ja jopa ajallisesti *sulkeutuva* järjestelmä. Se kestää rajallisen ja etukäteen määritellyn ajan. Sillä on niinkään käytettävissä rajallinen määrä henkilö- ja muita resursseja. Lisäksi se on olemassa jonkin tietyn päämäärän saavuttamista varten. Tästä kaikesta johtuu, että projektin liikkumavapaus ja toiminnan rajat sekä jopa budjetti ovat väljimmillään liikkeellelähtövaiheessa. Projektin määräajan lähestyessä resurssit on tyypillisesti kulutettu lähes loppuun, ja joudutaan ratkaisemaan kysymys siitä, kuinka projektin tuotos ja sen kerryttämät kokemukset siirretään eteenpäin.

Prosessi taas saattaa käynnistyä hyvin pienestä signaalista tai idea-aihiosta. Sellaisena prosessia voidaan pitää luontevampana osana inhimillistä käyttäytymistä. Sillä ei ole lukkoon lyötyä takarajaa eikä tällaista takarajaa ilmentämään asetettua määräaikaan kiinnitettyä budjettia. Myös sen arvioiminen, ketkä ”kuuluvat” prosessiin tai ovat sen osallisia – tai ketkä toteuttavat prosessin piirissä olevia ja sen etenemistä palvelevia asioita – on vaikeampaa kuin arvioitaessa projektin toteutumista. Prosessi saattaa toki sisältää erillisiä projekteja. Tärkeämpää kuin rakentaa ainakin käsitteellisiä jos kohta ei täysin keinotekoisia eroja näiden kahden toiminnan järjestymismuodon välille, on korostaa tarvetta hahmottaa kokonaisuuksia: millaisiin prosesseihin tietyt projektit nivoutuvat ja kuinka projektien olisi palveltava prosessien tarpeita?

Prosessiajattelun suosimiselle ja korostamiselle projektiajattelun sijasta on tarjolla hyviä perusteita. Prosessien kautta eläminen, kasvaminen, oppiminen ja kehittyminen on inhimillistä, prosessi on tavallaan ihmisenä olemisen sisäänrakennettu ominaisuus. Prosessien ja niiden ”inhimillisen” luonteen ymmärtäminen on oleellista myös alueellisessa kehittämistyössä, jossa on kyse eri tahoille hajautuneiden resurssien hallitusta käytöstä, käyttöpäätöksistä ja niitä pohjustavista neuvotteluista. ”Kehittämisenä” näkyvän päätöksenteon takana on siten paljon inhimillistä, ei ainakaan pelkästään kasvottomien koneistojen toteuttamaa toimintaa. Suomalaisessa, horisontaalisia suhteita korostavassa, huomattavan vähän hierarkkisessa ja lukuisille itsehallinnollisille yhteisöille (erityisesti kunnat) rakentuvassa ympäristössä kehittämistä koskeviin neuvotteluihin osallistuvien yksilöiden ja näiden inhimillisen toimintalogiikan merkitys korostuu entisestään.

Kehittämisprosessi ja etujen jalostaminen

Prosessinäkökulma auttaa paikantamaan aivan erityisen sosiaalisen tai toiminnallisen tarkastelukehikon. Sen piirteenä on tietty pyrkimys yhteistoiminnan kautta saavutettavissa olevien etujen jalostamiseen. Kunakin ajankohtana käytävillä, kehittämispäätöksiä pohjustavilla neuvotteluilla voidaan aina pyrkiä *laajentamaan* sitä käsiteltävien asioiden kenttää (ja arvoa), jota enemmän tai vähemmän samojen päätöksentekijöiden keskinäisenä yhteistyönä pyritään hyödyntämään tulevaisuudessa.

Alueellisen kehittämisen toimintamallissa ei ole kyse ainakaan pelkästä vaikutusvaltaa koskevasta kaupankäynnistä. Hallinnollisten ja institutionaalisten yksityiskohtien tasolla tapahtuvista muutoksista ja hienosäädöistä huolimatta kehittämistyön eri sidosryhmiä edustavien toimijoiden on valmistuttava kohtaamaan toisensa yhä uudelleen toistuvissa kehittämisprosesseissa, joissa resurssit jakautuvat eri ajankohtina eri osapuolille eri tavoin. Missään tilanteessa ei ole mahdollista sanoa täydellä varmuudella, kenen tai minkä tahon mukanaolo tai sen edustamien kehittämisen suuntaviivojen hyväksyntä on jonakin tulevaisuuteen projisoitavissa olevana ajankohtana joko *ehdottoman* välttämätöntä tai *täysin* toisarvoista.

Tällaisen asetelman vallitessa kaikkien osapuolten on pyrittävä käyttäytymään toisiaan kohtaan sivistyneesti. Käytännössä tämä on johtanut hyvien konsensusratkaisujen tavoitteluun toistuvien ja rajallista toimijayhteisöä repivien konfliktien sijasta. Ulospäin tällainen kehittämistyö näyttäytyy toisinaan laimeana ja ponnettomana, mutta varovainen eteneminen on järjestelmän toimintaan istutettu rakenteellinen välttämättömyys. Tätä yhteistoiminnan piirrettä voidaan kutsua klassisen ryhmädynamiikan tutkimuksen lailla ”haluksi olla mukana”, tai alueellisen kehittämisen viiteyhteyteen asetettuna ”haluksi tehdä yhteistyötä”, ”pyrkimykseksi välttää konflikteja” tai ”yhteistoimintaa suosivan kulttuurisen mallin lujittamiseksi”.

Lähteet:

- Karppi, Ilari [toim.] 2001. Karppi, J.I. [toim.] 2001. Aluerakenteen muutokset ja tulevaisuuden haasteet. Vt 2 – yhteysvälin Helsinki-Pori kehittämisen yhteiskunnalliset ja alueelliset vaikutukset. Tampereen yliopisto, aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Tampere.
- Karppi, Ilari [toim.] 2002. Seutukunnallinen yhteistoiminta ja neuvottelumenettely alue-keskustöön haasteina. Tarkastelukohteena Seinäjoen seudun aluekeskusohjelma ePohjanmaa. Tampereen yliopisto, aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Tampere.
- Newman, Peter & Andy Thornley 1996. Urban Planning in Europe. International Competition, National Systems & Planning Projects. London: Routledge.

6. ALUEKEHITYKSEN TULEVAISUUDEN HAASTEITA

6.1. Alueiden kehityspiirteitä tulevaisuudessa: näkökulma

Tietointensiivisessä globaalitaloudessa alueiden kehittymisen edellytyksinä korostuvat esimerkiksi sellaiset tekijät kuin alueen inhimilliset voimavarat, osaaminen, oppiminen ja innovatiivisuus. Globalisoitumiseen liittyy monia isoja riskejä, koska mm. lisääntyvä riippuvuus maailmantalouden yllättävistä tapahtumista tekee yrityksistä hyvin haavoittuvia. Erityisesti tietotekniikan alaan ja sen piirissä tapahtuvaan tuotekehittelyyn liittyy kaoottisia piirteitä, jotka voivat jo sellaisenaan muuttaa globaalien markkinoiden toimintalogiikkaa hyvinkin nopeasti. Alueen kehittäminen on ennen kaikkea riippuvainen kyseisen alueen ominaisuuksista eikä mitään universaalia kehittämissuuntaa voi määrittää. Tulevaisuudessa alueellinen kehittämispolitiikka on kasvavien haasteiden edessä.

6.2. Aluetalouden kehittämisen haasteet

Innovaatioympäristöistä on huolehdittava

Osaamisen ja innovaatioiden korostuminen on nostanut elinkeinopolitiikan rinnalle *paikallisen ja alueellisen innovaatiopolitiikan*, joka kytkeytyy myös kilpailukyvyn kehittämiseen. Innovaatiopolitiikan merkitys tulee jatkossa korostumaan sekä alueiden kilpailukyvyn kehittämisessä että niiden endogeenisen kehityksen vauhdittamisessa.

Teknologian kehitys on tärkein taloudellisen kasvun tekijä. Maailman huipputasolle koonneet Suomen panostukset tutkimukseen ja tuotekehitykseen ovat tuottaneet hyviä tuloksia. OECD:n mukaan Suomen innovaatioympäristö on eräs maailman parhaista. Suomen osuus koko maailman tutkimus- ja kehittämistyöstä on vain 0,6 %. Siten *kansainvälinen yhteistyö* etenkin johtavien teollisuusmaiden kanssa on erittäin tärkeää. Kansainvälinen yhteistyö edellyttää kuitenkin, että oma osaaminen ja tieto sekä kyky omaksua ja hyödyntää uutta tietoa ovat korkealla tasolla. Suomen vahvuutena on hyvä yhteistyö hallinnon, tutkimuslaitosten ja yritysten kesken. *Edistämällä neuvonnalla ja avustamalla eri osapuolten ja alueiden välistä verkottumista* tätä yhteistyötä voidaan edelleen vahvistaa.

Myös *julkisesta tutkimus- ja kehitysrahoituksesta* on huolehdittava tulevinakin vuosina. Julkisella rahoituksella luodaan edellytyksiä jatkuvalla kehitykselle ja mahdollistetaan mm. uusien kilpailukykyisten liiketoimintojen ja yritysten syntyminen. Yritysten hankkeissa julkisella rahoituksella jaetaan uuden teknologian kehittämiseen liittyviä riskejä ja kannustetaan eri –osapuolia yhteistyöhön.

Pääomasijoitusten markkinoilla *yrityksen perustamisvaiheen* ja etenkin sitä *edeltävän ns. siemenvaiheen riskien rahoitusta* pitäisi vielä pyrkiä parantamaan. Lisäksi markkinat ovat tois

taiseksi erikoistuneet vain harvoin toimialoihin (tieto- ja viestintätekniikan alat, biotekniikka, lääketiede), ja ne ovat alueellisesti keskittyneet. Pääomasijoitusmarkkinoilla tarvitaan kansallisia ja alueellisia toimijoita, jotka tuntevat paikalliset olosuhteet ja toisaalta ulkomaisia toimijoita, jotka tuovat arvokasta kansainvälistymisen osaamista. Tärkeää onkin varmistaa Suomen markkinoiden avoimuus ulkomaisille rahastomuotoisille pääomasijoituksille.

Alueen kilpailukyky perustuu osaamiseen

Tietoyhteiskunta on selvästi osaamisen yhteiskunta. Siksi osaamistarpeiden kartoitus on keskeinen kysymys tietoyhteiskunnassa. Tietoyhteiskuntaa koskeneissa alueellisissa kartoituksissa havaittiin jo 1980-luvun ensimmäisen puoliskon aikana tietoyhteiskuntakehityksen rakentuvan Suomessa vahvojen alueellisten keskusten varaan. Myöhemmät tutkimukset ovat vahvistaneet tätä kuvaa. Viime aikaisten selvitysten mukaan aluepolitiikassa tiedepuistojen ja informaatioteknologian käyttöön perustuvien innovaatio- ja osaamiskeskusten merkitys kasvaa edelleen.

Alueiden kehittäminen nojautuu kunkin alueen omiin vahvuuksiin. Eriyksen tärkeää on vahvistaa alueiden kykyä ja halua vastaanottaa ja hyödyntää uutta osaamista eri keinoin. Tällöin toimenpiteiden on kohdistuttava koulutuksen suuntaamiseen, teknologian siirron edistämiseen, tutkimuslaitos- ja yritysverkostojen edistämiseen ja monipuoliseen neuvontaan. Erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset tarvitsevat asiantuntija-apua teknologian hyödyntämiseksi.

Toimenpiteet uuden tiedon ja osaamisen hyödyntämiseksi ja yrittäjyyden edellytysten parantamiseksi ovat useiden toimijoiden vastuulla. Alueellinen elinkeinopolitiikka onnistuu huonosti, jos yhteistyö toimijoiden kesken ei suju. Tärkeää onkin parantaa alueellisten toimijoiden keskinäistä yhteistyötä ja yhteistyötä valtakunnallisten toimijoiden kanssa.

Alueen kilpailukyky kietoo eri politiikkasektorit yhteen. Kaupunkipolitiikka ja kokonaisvaltainen elinkeinopolitiikka motivoituvat ja saavat toiminnallisen sisältönsä suurelta osin juuri alueen kilpailukyvyyn kehittämisen kautta. Alueen erilaisia toimintojen arviointi alueen kilpailukyvyyn ja elinkeinoelämän näkökulmasta sisältää kuitenkin vaaransa, mikäli esimerkiksi julkista palvelutuotantoa lähdetään arvioimaan ja muotoilemaan yksioikoisesti elinkeinoelämän intresseistä käsin. Täytyy muistaa, että kilpailukyvyllä on nimenomaan välinearvo alueen kaikkien asukkaiden elintason ja elämän laadun parantamisessa.

Investointitukien suuri kysyntä on lisännyt investointitukien osuutta rahoituksesta, vaikka pyrkimys on ollut vähentää sitä. Kuluvan ohjelmakauden päättymisen vuonna 2006 arvioidaan merkittävästi vähentävän Suomen tulevaa EU-rakennerahastojen rahoitusta. Tämä pakottaa uusimaan aluepolitiikan välineitä.

Lähteet:

- Elinkeinopolitiikka uudessa taloudessa (2001). Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 6/2001.
 kaivo-oja, Jari & Osmo Kuusi (1999). Arvioita ja analyysejä tietoyhteiskunnan työmarkkinoiden kehityspiirteistä Suomessa. ESR-julkaisut, Helsinki.
 Kolehmainen, Jari (2001): Yritykset ja alueet tietointensiivisessä globaalitaloudessa. Kilpailukyky kohtalonyhteytenä.

6.3. Työvoima ja sen liikkuvuus

Kun keskustellaan tietoyhteiskuntakehityksen aiheuttamista vaikutuksista työelämään voidaan nähdä ainakin neljä merkittävää tekijää, jotka tuottavat murroksellisia ilmiöitä yhteiskunnassa.

1) *Elinkeino- ja ammattirakenteen muutos*

Tietoyhteiskuntakehityksen myötä on syntynyt uusia ammatteja, aiemmin tärkeitä ammatteja on hävinnyt ja samalla on tapahtunut eri ammattien työnkuvien yhteensulautumista. Eri ammateissa työskentelevien ihmisten lukumäärä on samalla muuttunut voimakkaasti. Ammattirakenteen muutoksen prosessiin liittyy se karu tosiasia, että joiltakin ihmisiltä työ loppuu, kun taas jotkut näyttävät väsyvän kasvavan työtaakkansa alle. Tämä on eräs tietoyhteiskuntakehitykseen liittyvä iso paradoksi.

2) *Tietoverkkojen ja informaatioteknologian merkityksen kasvu*

Työelämän ja myös koulutuksen osalta on syytä kohdistaa huomio uuden kolmeen keskeiseen muutostekijään: tietoyhteiskunnan infrastruktuuriin; tietoverkoissa kulkevan uuden tiedon sisältöön; eri organisaatioiden käytännön toimintaan tietoyhteiskunnan infrastruktuurissa. Ne tulevat muuttamaan merkittäväällä tavalla työn sisältöjä ja työelämän toimintatapoja. Tieto on selvästi niin sanottu neljäs tuotannontekijä työn, maan ja fyysisen pääoman rinnalla.

3) *Työelämän murroksesta aiheutuva kasvava muutospainne koulutusjärjestelmässä*

Koulutuksen ja työelämän välistä yhteistyötä on tarvetta tiivistää. Elinikäisen koulutuksen omaksuminen koulutusjärjestelmässä on välttämätöntä, mikä merkitsee paineita myös ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittämiseksi. Tietoverkot antavat myös esimerkiksi etäopiskelumahdollisuutena.

4) *Globalisoituminen ja tietoyhteiskuntakehitys*

Globalisoituminen on parantanut monikansallisten yritysten toimintamahdollisuuksia. Eri alueet, kuten Euroopan periferia Suomi, joutuvat globaalissa taloudessa kilpailemaan maailman metropolialueiden kanssa aivotyövoimasta. Sinne, missä aivotyöntekijät ovat, myös investoidaan aktiivisesti.

Tähän globalisoitumisen kehitysprosessiin liittyy olennaisena piirteenä myös se, että yritysten kansainvälistymisstrategiat vaikuttavat eri alueilla toteutuvaan työllisyyskehitykseen. Esimerkiksi Suomessa 1990-luvun työttömyysongelman kärjistymiseen liittyi samanaikainen voimakas suomalaisten yritysten kansainvälistymiskehitys. Suurimpien suomalaisten yritysten ulkomainen henkilöstö on kasvanut voimakkaasti 1990-luvulla, kun suomalaisten yritysten suorat sijoitukset ovat kasvaneet ulkomaille.

Tulevan kehityksen trendejä

- Tietoyhteiskunnassa talous saattaa kasvaa, vaikkei työllisyys kasvaisikaan. On alettu puhua työpaikattomasta kasvusta (*jobless growth*) tai työpaikattomasta elpymisestä (*jobless recovery*).
- Alkutuotannon työllisyys supistuu edelleen, vaikka maataloustuotannon taso ei laske. Siten työpaikkojen väheneminen liittyy tuottavuuden nousuun tilakoon suurenemisen ja toiminnan tehostamisen seurauksena. Osa-aikaisuus lisääntyy, kun tilan ulkopuolella tehdään toista työtä.
- Tietotyön osuus työllisyydestä kasvaa voimakkaasti ja muun palvelutyön vähemmän suorittavan työn osuus vähenee. Työpaikkojen avautumista arvioitaessa keskeinen kysymys on suurten ikäluokkien poistuminen työelämästä. Tämän ja työllisyyden nettokasvun lisäksi työpaikkoja avautuu siten, että tapahtuu siirtymistä työpaikasta toiseen.

- Yritykset pyrkivät tietoisesti luomaan mahdollisimman joustavia organisaatioita, jolloin myös pätkeytyöistymisen malli yleistyy tietoyhteiskuntakehityksen yleistyessä. Henkilöstön joustavuudella tarkoitetaan sen kykyä mukautua henkilömäärän ja työajan pituuden muutoksiin sekä henkilöstön sopeutumista uusiin osaamisvaateisiin.

Tulevaisuuden haasteita työmarkkinoiden toimivuudelle

Toimintaympäristön nopeat muutokset – ikääntyminen, globalisaatio ja teknologia – korostavat työmarkkinoiden toimivuuden merkitystä. Kun talouden kasvu ja tuottavuus perustuvat keskeisesti osaamiseen ja inhimilliseen pääomaan, ovat työmarkkinoiden toimivuudelle asetettavat vaatimukset suuret.

Työvoimapulan mahdollisuus

Suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle aiheuttaa uuden tilanteen työmarkkinoilla, kun työvoiman kasvu pysähtyy ja kääntyy selvään laskuun. Työvoiman määrän ennakoitaan lisääntyvän Suomessa kuluvan vuosikymmenen puoliväliin saakka, minkä jälkeen työvoiman määrä alkaa supistua. Työvoiman kysyntä, talouskasvu ja tuottavuuskehitys vaikuttavat siihen, missä määrin työvoiman määrän supistuminen synnyttää akuuttia työvoimapulaa.

Työpanoksen supistumisen vaikutus talouskasvuun ja hyvinvointiin riippuu ratkaisevasti siitä, miten hyvin käytössä olevat työvoimaresurssit pystytään aktivoimaan nykyistä paremmin työelämään. Työhön osallistumista ja tuottavuutta on selvästi parannettava nykyisestä, jotta työpanoksen supistuminen ei rajoita talouskasvua tulevana vuosina. EU-mailla on yhteinen huoli väestön ikääntymisestä ja työllisyydestä. EU on asettanut tavoitteeksi nostaa työllistymisaste 67 %:iin vuoteen 2005 mennessä ja 70 %:iin vuoteen 2010 mennessä.

Koulutus ja tietoyhteiskuntataidot

Tietoyhteiskuntakehitys vaikuttaa voimakkaasti työntekijöiden asemaan ja heiltä edellytettävien taitoihin ja tietoihin. Henkilöstön osaamisvaatimukset kiristyvät jatkuvasti. Väestön nopea ikääntyminen johtaa työvoiman niukkuuteen ja vaikeuttaa osaamisen uudistamista. Siten aikuisväestön koulutustarve lisääntyy huomattavasti.

Tiedon merkitys tulee olemaan työelämässä kasvava, mutta myös muukin sosiaalinen vuoro-vaikutus kuin pelkkä tiedon tuottaminen ja levittäminen on olennaista tietoyhteiskunnan toiminnalle. Olennaista tietoyhteiskuntakehityksessä on, että voidaan kehittää uusia palvelukonsepteja ja kaikki elinkeinotoiminta muuttuu enemmän tai vähemmän palvelubisnekseksi. Samalla palvelujen merkityksen oletetaan kasvavan keskeiseksi työmarkkinoilla.

Muuttovalmius

Joustava alueellinen ja ammatillinen liikkuvuus kuuluu toimivien työmarkkinoiden perusvaatimuksiin. Kun talouden rakennemuutos pysynee Suomessa voimakkaana, on ilmeistä, että ammatillisen liikkuvuuden edistäminen tulee säilymään työmarkkinoiden keskeisenä haasteena myös jatkossa. Tehokas koulutuksen tarjonta sekä osaamista ja inhimillisen pääoman hankkimista edistävät kannustimet ovat tärkeimmät keinot, joilla ammatillista liikkuvuutta voidaan parantaa.

Lähteet:

Elinkeinopolitiikka uudessa taloudessa. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 6/2001.

Työllisyys ja hyvinvointi uuden vuosituhannen alkaessa. Työvoima 2017 loppuraportti. (1999) Työpoliittinen tutkimus. Työministeriö, Helsinki.

Muuttoliike

Suomessa käynnissä oleva väestön muuttoliike kaupunkikeskuksiin, Pohjois-Suomessa Oulun keskukseen ja Etelä-Suomessa ”kultaisen kolmion” kaupunkeihin on ollut ajallisessa yhteydessä globalisoitumisen ajalliseen voimistumiseen maailmantaloudessa. Monille väestöryhmille ulkomaille muutto ei ole todellinen vaihtoehto, koska työttömyys on suurta kaikkialla Euroopassa. Suuret kaupungit ovat globalisoitumisen myötä muodostumassa entistä enemmän kehityksen strategisiksi solmukohdiksi. Suomessa muuttoliike on kohdistunut suurille kaupunkiseuduille – ei kuitenkaan pelkästään itse suuriin kaupunkikeskuksiin. Kaupunkiseuduille muuttavat pystyvät käyttämään myös ydinkeskustan työpaikkoja hyödykseen.

Muuttoliike on tällä hetkellä niin korkealla tasolla, että pidemmällä aikavälillä sillä on huomattava merkitys väestökehityksessä ja väestörakenteen muovaajana. Tämä näkyy hyvin esimerkiksi tarkasteltaessa Tilastokeskuksen väestöennusteita, jotka perustuvat liian alhaiseen muuttoliikeoletukseen. Pohjois-Pohjanmaata lukuun ottamatta maakuntien ennusteet eivät osu kohdalleen. Tällä hetkellä ei ole syytä olettaa, että muuttoliike vaimenisi merkittävästi lähivuosina.

Jos/kun muuttoliike jatkuu viime vuosien mukaisena, Suomen väestön aluerakenne muuttuu nopeasti seuraavien vuosikymmenien aikana. Tutkimusten mukaan väestö tulee edelleenkin kasvamaan eniten nykyisissä kasvukeskuksissa. Uudenmaan väkiluku tulee laskelmien mukaan lisääntymään vuoteen 2010 mennessä voimakkaimmin ja selvästi myös Varsinais-Suomessa, Pirkanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla ja hieman Keski-Suomessa. On kuitenkin huomattava, että Helsingin seutukunnan väestönkasvun rajat voivat jossain vaiheessa tulla vastaan, jolloin osa kasvusta ohjautuu ympäröiviin seutukuntiin. Kasvukeskuksissa, samoin kuin korkean syntyvyyden alueilla, väestörakenne pysyy nuorimpana.

Valtaosassa seutukunnista väestö kuitenkin vähenee, pahimmillaan yli neljänneksellä nykyisestä. Suurinta suhteellinen väestön supistuminen on Kainuussa, Lapissa ja Etelä-Savossa. Hieman vähemmän väestö vähenisi Satakunnassa, Kymenlaaksossa, Etelä-Karjalassa, Pohjois-Savossa, Pohjois-Karjalassa ja Etelä-Pohjanmaalla. Väestönmenetyksen syyt vaihtelevat, osassa se on muuttoliike ja osassa negatiivinen luonnollinen väestönkasvu.

Muuttoliikkeen aiheuttamat haasteet

Keskittymisuuhtauksen ei voi olettaa rauhoittuvan merkittävästi ilman ulkoisten olosuhteiden – mukaan lukien erityisesti aluepolitiikan muutosta. On myös huomioitava, että alueelliset työttömyyserot ovat Suomessa huomattavan suuria eikä niiden kaventaminen ole mahdollista ilman jonkinasteista alueellisen liikkuvuuden lisääntymistä. Työvoiman alueellisen liikkuvuuden edistämiseksi on huomiota kiinnitettävä tasapainoiseen aluekehitykseen. Liikkuvuuden edistämiseksi on tärkeää pyrkiä välttämään kehitystä, jossa alueellinen tasapaino oleellisesti heikkenee ja työvoiman saatavuusongelmat kasaantuvat muuttotappioalueille, joilla työvoima vanhenee ja vähenee nopeimmin.

Alueellisesti tasapainoinen kehitys edellyttää, että Suomessa on enemmän kun neljä tai viisi kasvukeskusta. Suuret kansainvälisesti kilpailukykyiset keskukset, yliopistokaupungit sekä keskisuuret ja pienet aluekeskukset elinvoimaisen maaseudun tukena muodostavat verkostoituneen kokonaisuuden.⁹ Alueiden omista vahvuuksista lähtevä kehittäminen ja osaamiseen perustuva alueiden välinen vuorovaikutus tukevat kehitystä maan eri osissa. Perusinfrastruk-

⁹ Lisää keskittymiskeskustelua kappaleessa 6.5.

tuurin ylläpitäminen sekä kasvavan väestön alueilla että hitaammin kasvavilla alueilla on tasapainoisen alueellisen kehittymisen edellytys. Lähtökohtana tulisi olla sellaisten ratkaisujen etsiminen, joilla työttömyyden alentamiseen ja alueelliseen tasapainoon liittyvät tavoitteet kyettäisiin yhdistämään. Valtion mahdollisuudet vaikuttaa aluekehitykseen ovat kuitenkin rajalliset.

Lähteet:

Elinkeinopolitiikka uudessa taloudessa. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 6/2001.

Nivalainen, Satu (2000): Muuttoliikkeen vaikutus alueelliseen väestörakenteeseen, 2000-2010. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita, n:o 36. Helsinki

Työllisyys ja hyvinvointi uuden vuosituhaten alkaessa. Työvoima 2017 loppuraportti. (1999) Työpolitiikan tutkimus. Työministeriö, Helsinki.

6.4. Hyvinvointi

Kansalaisten hyvinvoinnin kannalta on olennaista, miten erilaiset alueet kykenevät kehittämään dynaamisina talousalueina. Aluerakenteen muutosten myötä monilla alueilla joudutaan pohtimaan talouden kehittämiss politiikan ja hyvinvointipolitiikan keskinäistä painotusta. Aluejärjestelmän kehityksestä seuraa myös erilaisia ei-toivottuja ilmiöitä. Vanhat ja uudet sosiaaliset ongelmat, hallitsematon lähtö- ja tulomuutto seurauksineen sekä nykyisen toimintakäytännön kyvyttömyys vastata uusiin haasteisiin merkitsevät alueiden välisen polarisaation syvenemistä. Erilaisten sosiaalisten haittojen lieventämiseksi alueiden kehityksessä korostuu palveluvarustuksen asema ja sen kyky reagoida muutokseen.

Vaikka hyvinvointipalvelujen tarjonnan alueelliset erot eivät määräydy yksinomaan maantieteellisesti, vaan suurimmat ongelmat liittyvät käyttäjäryhmien heterogeenisyyteen ja tarpeiden erilaisuuteen, on palvelujen saatavuus alueilla keskeinen tekijä. Palvelujen fyysiset tarjonta-alueet ovat laajentuneet. Jos väestön poismuutto vaikuttaa samalla kysyntää supistavasti, on seurauksena monissa tapauksissa palvelujen alhainen tai yksipuolisesti suuntautunut käyttöaste, jonka jälkeen joudutaan jälleen uusiin palvelutarjonnan järjestelyihin ja paikallisen tarjonnan vähentämiseen. Parhaillaan kehitellään erilaisia informaatioteknologian sovellutuksia korvaamaan supistuvaa palvelutarjontaa. Alueellisissa tarkasteluissa konkreettisten ongelmatilanteiden kirjo on kuitenkin niin moninainen, että suoraviivaisia yleisiä johtopäätöksiä on vaikea tehdä.

Haasteita

Hyvinvointivaltiota on kyllä sopeutettu uusiin olosuhteisiin, mutta uusien tietoyhteiskuntaa ja joustavaa verkostotaloutta edistävien ratkaisujen tekeminen laahaa jäljessä. Se johtuu siitä, että tarvittavia ratkaisuja estävät liian monet edut ja tottumukset. Monet nykyisen hyvinvointivaltion piirteet jarruttavat muutosta kohti tietoyhteiskuntaa ja joustavaa verkostotaloutta. Toisaalta nykyinen hyvinvointivaltio sisältää piirteitä, jotka edistävät uudenlaisen yhteiskunnan syntyä. Yhä enemmän edellytetään itsenäisyyttä ja kykyä tehdä itsenäisiä ratkaisuja, sosiaalisia taitoja ja vuorovaikutusta. Hyvinvointivaltio edistää autonomiaa ja vuorovaikutusta turvatessaan jokaiselle kansalaiselle taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia sekä tasatessaan aineellisia ja kulttuurisia luokkaeroja. Sosiaaliturva saattaa sitoa aiempiin rakenteisiin, mutta se voi myös luoda vapauttavaa turvallisuutta ja samalla pohjaa uusiin henkilökohtaisiin elämänratkaisuihin.

Hyvinvoinnin kannalta merkittävä tekijä on väestön ikääntyminen Suomessa. Seuraavan 30 vuoden aikana väestö keskittyy Suomessa rajusti sekä määrällisesti että ikärakenteen suhteen, mikäli voimakas maan sisäinen muuttoliike jatkuu. Samalla väestörakenteiden alueelliset erot kasvavat dramaattisesti. Nykyisillä hoitokäytännöillä ja kustannuksilla laskien sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden kokonaismenot nousisivat ikärakenteen muutoksen vuoksi 30 vuodessa runsaan neljänneksen eli keskimäärin alle prosentin vuodessa. Ikärakennetta voimakkaammin varsinkin terveystalveluiden kysyntään vaikuttavat tulotason nousu ja lääkkeiden ja hoitomenetelmien kehitys.

Alueellisesti kustannusrasitusten nousu vaihtelee huomattavasti. Uudellamaalla ja muualla kasvavan väestön alueella rakennetaan palveluja kaikille ikäluokille lisää ja kustannusten nousu on huomattava. Vähenevän väestön alueilla resursseja vapautuu nuorten ja työikäisten palveluista. Ne kompensoivat vanhusten palveluista aiheutuvan kustannuksen nousun. Aktiivi-ikäistä kohti laskettuna kuitenkin vähenevän väestön alueilla aiheutuu huomattavasti suurempi kustannusrasitus kuin kasvavan väestön alueilla, joissa työikäisten määrä ei vähene.

Turvattomuus

Turvallisuus ja turvattomuus liittyvät paljolti elämisen ehtoihin ja elämänkokemuksiin. Turvallisuus ja turvattomuus ovat yhtäältä yksilöllisiä ja toisaalta ne ovat kiinteässä yhteydessä sukupuoleen, ikään ja elämänvaiheeseen, sosioekonomiseen asemaan, toimeentuloon ja erityisesti lapsuuden ajan kokemuksiin.

Sosiaalinen turvallisuus ('vapaus pelosta ja puutteesta') on Suomessa ollut koko yhteiskuntapolitiikan tavoitteena. Pohjoismaiden hyvinvointivaltio on rakennettu sosiaalisen turvallisuuden arvon perustalle. Nytemmin hyvinvointipalveluja on esitetty – ja toteutettukin – kasvavassa määrin yksityistettäväksi tai palautettavaksi omaisten ja järjestöjen hoidettavaksi. Tämä on kuitenkin aiheuttanut runsaasti vastustusta.

Hyvinvointivaltioon kuuluu myös täystyöllisyyden idea. Se ei ole enää viime aikoina toteutunut, mikä on aiheuttanut ihmisille runsaasti taloudellista turvattomuutta. Työttömyys voi aiheuttaa turvattomuutta taloudellisten vaikeuksien vuoksi ja taloudelliset vaikeudet puolestaan voivat uhata perustarpeiden tyydyttämistä. Sosiaaliturva on silloin tärkeässä asemassa, mutta viime aikoina myös sen leikkauksista on esitetty ja tapahtunut.

Kirjallisuus:

Hyvä yleisteos:

Nivalainen, Satu & Raija Volk (2002): Väestö ja hyvinvointipalvelut vuonna 2030: Alueellinen tarkastelu. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:15.

Hyvinvointivaltion uudistamisesta:

Kajanoja, Jouko (1997): Hyvinvointivaltio investointina inhimilliseen ja sosiaaliseen pääomaan. VATT, Helsinki.

Lisäinformaatiota:

Sosiaalipoliittisten toimintatapojen kehittymistarve:

Eronen, Anne, Eskelinen, Marjut, Kinnunen, Petri ja Paula Tiermas (1998): Erilaistuvat alueet – eriytyvät kehitystarpeet. Maakunnallisen sosiaalipoliitiikan mahdollisuus. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki.

- nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän toteutuminen Satakunnassa, Pohjois-Karjalassa ja Pohjois-Pohjanmaalla

Yleistä turvattomuudesta:

Inhimillinen turvattomuus (2000). Niemelä, P. & A. R. Lahikainen (toim.). Vastapaino, Tampere.

Lähteet:

Eronen, Anne, Eskelinen, Marjut, Kinnunen, Petri ja Paula Tiermas (1998): Erilaistuvat alueet – eriytyvät kehitystarpeet. Maakunnallisen sosiaalipolitiikan mahdollisuus. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki.

Inhimillinen turvattomuus (2000). Niemelä, P. & A. R. Lahikainen (toim.). Vastapaino, Tampere

Nivalainen, Satu & Raija Volk (2002): Väestö ja hyvinvointipalvelut vuonna 2030: Alueellinen tarkastelu. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:15.

6.5. Yhteenveto: aluepolitiikan kehittämistarpeista

Alueiden merkitys ja vapaudet kansallisvaltioihin nähden ovat kasvaneet. Lisääntyneet vapausasteet ovat merkinneet myös sitä, että alueiden on yhä itsenäisemmin ja oma-aloitteisemmin kyettävä löytämään oma paikkansa taloudellisella maailmankartalla. Alueiden kehittämisen toimet¹⁰ ovat viime aikoina muuttuneet niin, että alueiden omaehtoisen kehittämistyön on entisestään vahvistuttava ja kehityttävä. Enää eivät suorat keinot pure niin kuin ennen, jolloin epäsuoran – mahdollistavan ja edellytyksiä luovan – kehittämien merkitys on kasvanut. Samalla on siirrytty perinteisten heikkouksien (pitkät etäisyydet, syrjäinen sijainti) poistamisesta ja tasa-arvoistamisen sijasta omaehtoiseen kehittämiseen, vahvuuksien etsimiseen ja tukemiseen. Innovaatio-, teknologia- ja kaupunkipolitiikka ovat nivoutumassa yhteen aivan uudella tavalla aluepolitiikan kanssa. Nämä asiat vaativat joustavaa kehittämispolitiikkaa.

Yksi paljon keskusteltu aihe kirjallisuudessa on ollut se, mikä olisi Suomelle sopiva kasvukeskusten määrä ja miten paljon eri kokoisten keskusten kehittämiseen tulisi panostaa. Se kiteyttää monia tämän hetken aluekehityksen kuumimpia kysymyksiä ja tulee esiin lähes kaikkien muiden kysymysten taustalla.

Keskittyminen ja kasvukeskusten määrä

Kaupunkien koon ja keskusmerkityksen ohella oleellisia tekijöitä ovat seudun toiminnallinen erikoistuminen sekä osaamisperusta, kulttuuri ja kansainvälistyminen. Keskisuuret ja pienet kaupungit, jotka jäävät selvästi kasvukeskusten jälkeen monipuolisuudessa, ovat tärkeitä, koska ne turvaavat myös ympäröivän maaseudun asukkaiden elinehtoja. Toisaalta voidaan kuitenkin kysyä, montako kasvukeskusta Suomi voi ylläpitää.

Julkisen vallan toimin on perusteltua ja voidaan vaikuttaa aluekehitykseen, mutta ilman aluepolitiikan vaikuttavuuden olennaista voimistumista viime vuosien keskittymiskehitykseen ei ole näköpiirissä merkittävää muutosta. Paineet tuotannon ja väestön keskittymiseen muuttamiin (4-5) kasvukeskukseen pysyvät mitä ilmeisimmin suurina edelleen lähivuosina. Näillä alueilla on vahva sisäsyntyinen kasvudynamiikka. Se perustuu pelkän suuruuden ekonomin ohella keskeisesti tietoon, osaamiseen ja niiden avulla syntyvään moderniin tuotantoon kasvualoilla. Kuitenkin myös suurimpien kasvukeskusten ulkopuolella on esimerkkejä kunnista, joissa on kyetty luomaan ja kasvattamaan kilpailukykyistä tuotantoa ja saatu aikaan

¹⁰ Ks. Liite . Keskustelua aluepolitiikan tavoitteista

myönteinen väestökehitys. Tuotannon ja väestön keskittyminen muutamaan paikkaan on siten hallitseva, mutta ei aivan luonnonlain tapainen ilmiö.

Varsin suuri yksituumaisuus vallitsee siitä, että nykyisen aluerakenteen säilyttämistä sellaiseen ei voi asettaa tavoitteeksi. Sen sijaan yleistavoitteeksi esitetään kunkin maakunnan säilyttämistä elinvoimaisena talousalueena. Tätä perustellaan toteamalla, että maakunnat muodostavat pääosin aitoja talousalueita ja niillä on tärkeimmät kotitalouksille ja liike-elämälle suunnattavat palvelut. Ei ole kuitenkaan itsestään selvää, että kaikista maakunnista löytyy riittävästi omaehtoista kehittämisvoimaa ja kasvupohjaa yrityksille, jotka pärjäisivät kansainvälisessä kilpailussa. Kilpailukyvyyn vaatima tehokas infrastruktuuri ja palveluverkoston ylläpitäminen edellyttää tehokasta logistiikkaa ja tiiviitä asutuskeskittymiä. Monet asiantuntijat sanovat, että tilanne voidaan pitää hallinnassa sopimalla ja suunnittelemalla kymmenkunta, ehkä 12 kasvukeskusta ja vireyttämällä niiden välistä yhteistyötä.

Jälkeenjääneiden alueiden kehitystä tukevan aluepolitiikan vaikuttavuutta voidaan parantaa sen sisältöä ja toteuttamistapaa kehittämällä. Jos keskittymiskehitystä halutaan hillitä merkittävästi, tarvitaan myös lisää kansallisia voimavaroja alueiden talouskehityksen vahvistamiseksi. Resurssiongelmia tosin helpottavat kansantaloudelliset säästöt, joita syntyy, kun uuden perusrakenteen rakentamistarve kasvukeskuksissa pienenee. Näiden säästöjen suuruutta ei kuitenkaan pystytä kovin tarkasti arvioimaan, eikä ole myöskään selvää, miten niitä saadaan julkistalouden menojen katteeksi siltä osin kuin ne välittömästi koituvat yksityisen sektorin eduksi. Yleinen mielipide näyttäisi tukevan ainakin jonkinasteista aluepolitiikan voimavarojen vahvistamista, jos sillä on toivoa hillitä muuttoliikettä kasvukeskuksiin.

Suomen kilpaillessa yhä selvemmin tuotannon sijaintipaikkana muiden maiden kanssa aluekehitykseen on perusteltua välttää asettamasta sellaisia rajoituksia kasvukeskusten kyvyille houkutella tuotantoa ja asukkaita, että tuotanto ohjautuisi Suomen ulkopuolelle kuin muualle Suomeen. Aluepolitiikan perustoimintalinja täytyy siten jatkossakin olla pikemminkin heikommin kehittyneiden alueiden tukeminen kuin suora pyrkimys kasvu rajoittamiseen nykyisissä kasvukeskuksissa.

Syrjäisten alueiden kehittäminen

Kasvukeskusten ulkopuolelle jää runsaasti alueita ja niillä eläviä ihmisiä, jotka pohtivat selviytymisen mahdollisuuksia keskittyvässä kehityssuunnassa. Syrjäisemmille seuduille on luvattu apua muun muassa etätyöstä, sähköisestä kaupasta ja telemarkkinoinnista. Yrittäminen ja asuminen on tällä hetkellä teknisesti mahdollista melkein missä vain ja etätyökin on kehitysmässä todelliseksi mahdollisuudeksi. Tekniset laitteet eivät ole kuitenkaan vielä pystyneet tarjoamaan tarpeeksi kilpailukykyistä mahdollisuutta poikkeuksia lukuun ottamatta. Työyhteisön vetovoima on yhä suuri. Se kuitenkin varmasti kasvaa vielä tulevaisuudessa.

Pula tietotekniikan osaajista on edistänyt uusien alan työpaikkojen syntymistä maakuntiin. Erityisesti *call centerit* tekevät tuloaan. Ne eivät vaadi työntekijöiltään välttämättä korkeaa koulutusta ja sijaintivaatimuksienakin ovat vain toimivat tietoliikenneyhteydet. Ne ovat jo tuoneet monia työpaikkoja kasvukeskusten ulkopuolelle. Palvelujen parantumista syrjäseuduilla ovat tuoneet sähköisen kaupan ja logistiikan kehittyminen. Monet ovat jo tottuneet hoitamaan pankkiasiansa elektronisesti, mutta tottuminen tavaroiden tilaamiseen sähköisesti vaatii vielä aikansa.

Lopuksi

Aluepolitiikan tavoitteet painottuvat tässä julkaisussa käsiteltyihin aiheisiin. Kehittämisen mahdollisuuksia löytyy muun muassa verotuksen uudistamisesta alueellisin perustein, alueellisen ja ammatillisen liikkuvuuden lisäämisestä sekä aluetukien vaikuttavuudesta. Keinot ovat kuitenkin hyvin paljon riippuvaisia alueiden ominaisuuksista. Jos uusia keinoja ei tunnu löytyvän, kannattaa tutustua kansainvälisiin esimerkkeihin ja kokeiluihin, joista voi aina löytää joitakin kehittämiseen soveltuvia piirteitä. Tähän mahdollistaisi myös entistä tiiviimpi yhteistyö muiden, etenkin ulkomaisten alueiden kanssa esimerkiksi ystävyyskaupunkitoiminnan tapaan.

Kirjallisuus:Hyviä yleistieoksia:

Kangasharju, Kataja & Vihriälä (1999): Tarvitaanko aluepolitiikkaa?

Future challenges and institutional preconditions for regional development policy. Four scenario reports. (2000). Karppi, I. (toim.). Nordregio, Stockholm.

Lähteet:

Suomen uusjako. Raportti aluekehityksestä ja sen vaikutuksista (1999)

Kangasharju, Kataja & Vihriälä (1999): Tarvitaanko aluepolitiikkaa?

LIITE 1.

Aluepoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden analysointia*Kansallisten toimenpiteiden ja EU-ohjelmien kokonaisvaikutus aluekehitykseen*

Kattavaa ja luotettavaa kokonaisarviota aluepolitiikan vaikutuksista vuoden 1993 aluekehityslain voimaantulon jälkeen ja varsinkin EU-rakennerahasto-ohjelmien alkamisen jälkeen on vielä liian aikaista laatia. Kuitenkin jo nyt on ilmeistä, että

- aluepoliittiset toimet eivät ole kyenneet estämään väestön historiallisesti nopeaa ja poikkeuksellisen harvoin kasvukeskuksiin suuntautuvaa muuttoliikettä vuoden 1993 jälkeen. Missä määrin hillintä on ollut tavoite, ei ole pääteltävissä, koska laissa ei ole täsmällisiä tavoitteita tässä suhteessa. Vielä vähemmän voidaan sanoa siitä, missä määrin politiikka on muuttoliikettä hillinnyt ts. kuinka paljon suurempaa muuttoliikettä olisi ilman toteutettuja toimia.
- aluepolitiikan ytimeksi muodostuneille alueellisille rakennerahasto-ohjelmille asetettuja täsmällisiä tavoitteita tuotannon, työllisyyden ja työttömyyden suhteen ei mitä todennäköisimmin kyetä saavuttamaan ohjelmakauden loppuun mennessä.

Kun ainakin laskelmallisesti suppeaan aluepolitiikkaan suunnatut varat ovat kasvaneet EU-jäsenyyden myötä, edellä olevat havainnot eivät voi johtua politiikkaan käytettyjen varojen kokonaismäärän supistumisesta. Selityksiä on haettava muualta. Niitä voivat olla:

- tuotantorakenteen muutos- ja keskittymisvoimat ovat olleet ennakoitua voimakkaampia ts. sekä täsmälliset että epämääräisemmät tavoitteet on asetettu voimavaroihin nähden epärealistisen koviksi
- toimenpiteet ovat olleet tehottomia, tai
- toimenpiteet eivät ole ehtineet vielä vaikuttaa täysimääräisesti.

Historiallinen kokemus – esimerkiksi alueellisten korkeakoulujen vaikutuksista – viittaa todella pitkiin vaikutusviiveisiin monissa aluekehityshankkeissa. Väliarvioinneista syntyy kuitenkin myös vaikutelma, että monin tavoiteohjelmahankkeiden vaikutus loppuu käytännössä hankkeiden päättymiseen: työpaikkojen pysyvyyttä, kasvukierteen liikkeelle sysäämisestä puhumattakaan ei ole saavutettu. Suoritettujen panostusten vaikutusten kypsymisestä tuonnempana ei ole täyttä varmuutta.

Sen sijaan kaksi muuta selitystä näyttää sekä väliarviointien valossa että muutoinkin uskottavalta. Alerakennetta muuttavat voimat ovat todellakin olleet voimakkaita ja luultavasti myös uudempia kuin aluepolitiikkaa viritettäessä on oletettu. Suomen kokonaistuotannon kasvu on painottunut vahvasti tietointensiivisille aloille, jotka lähtökohtaisesti ovat sijainneet vain harvoissa keskuksissa ja joissa keskittymisedut mahdollisesti ovat keskimääräistä suuremmat. Toisaalta muuttotappioalueilla muuta maata tärkeämmän julkisen sektorin leikkaukset ovat olleet ehkä arvioitua suurempia. Näillä alueilla tärkeän maatalouden tulokehitys on myös ollut aleneva, joskin on vaikea sanoa, onko tilanne poikennut oletetusta.

Väliarviointit antavat tukea myös käsitykselle ainakin joidenkin toimenpiteiden tehottomuudesta. Alueiden välillä näyttää olevan merkittäviä eroja ohjelman toteuttamistavasta riippuen. Tämä on nähtävissä selvästi mm. maaseudun kehittämishankkeiden osalta, jossa eräillä alueilla, esimerkiksi Etelä-Pohjanmaalla, on onnistuttu muita alueita paremmin. Yksi esiin tullut ongelma on, että toteutettujen hankkeiden lopullisten edunsaajien yhteys hankkeisiin on usein liian löyhä ja hankkeiden työ ei aina kovinkaan suoraan edistä alueen yritystoiminnan kehittymistä.

Yritystoiminnan kehittämishankkeiden tuloksellisuuden kannalta näyttäisikin olevan tärkeää, että yrittäjät itse ovat aktiivisesti mukana kaikissa hankkeen vaiheissa sen suunnittelun ja toteutuksen aikana valituilla painopistealueilla tapahtuva, alueen yritysten tarpeiden mukaisesti suoritettu koordinoitu yhteistyö on tuonut hyviä tuloksia esimerkiksi Pohjois-Karjalassa, jossa muoviteollisuuden myönteinen kehittyminen viime vuosien aikana on todennäköisesti hyötynyt merkittävästi aluepoliittisista kehittämistoimista.

Arviointiraporttien sekä tavoitealueilla toteutuneen aluekehityksen perusteella voidaan arvioida, että tavoite2 -ohjelma on muita ohjelmia paremmin onnistunut tavoitteissaan. Toisaalta tavoite 2 –alue vahvan teollisen pohjan vuoksi on selvästi hyötynyt viime vuosien voimakkaasta talouskasvusta, joten on hyvin vaikeaa erottaa ohjelman vaikutus yleisestä talouskehityksestä. Tavoite 2 –alueella on elinkeinorakenteen vuoksi ollut muita alueita paremmat mahdollisuudet hyödyntää erityisesti ohjelman tarjoamia mahdollisuuksia yritystoiminnan kehittämiseksi.

Keskeiseksi ongelmaksi kaikissa arvioinneissa on todettu hankkeiden pirstaloituminen, jolloin riittävän suuria, isompien aluekokonaisuuksien kehitystä tukevia hankkeita ei ole saatu aikaiseksi. Näin on todettu myös tavoite 2-alueella, vaikka siellä hankkeet ovat selvästi suurempia kuin muilla alueilla.

Näyttää myös todennäköiseltä, että varsinaisella yritystoiminnan tuen supistamisella ja sen kohdentamisen muutoksilla on ollut aluekehityksen kannalta kielteisiä vaikutuksia. Muutoksethan ovat merkinneet käytännössä muuttotappioalueiden yritysten saamien tukien vähentymistä, kun näiden alueiden yritykset eivät ole kyenneet hyödyntämään keskusalueiden tavoin uutta teknologian kehittämiseen painottuvaa yritystukea. Yritystuen tuloksia työpaikkojen luomisessa voidaan kuitenkin edelleen pitää edellä kuvatun tavoite 2 –ohjelman arvioinnin mukaan suhteellisen hyvänä.

Lähteet:

- Suomen uusjako. Raportti aluekehityksestä ja sen vaikutuksista (1999)
 Kangasharju, Kataja & Vihriälä (1999): Tarvitaanko aluepolitiikkaa?
 Kangasharju, Kataja & Vihriälä (1999): Suomen aluerakenteen viimeaikainen kehitys

LIITE 2.

Keskustelua aluepolitiikan tavoitteista

Aluepolitiikan yleisenä tavoitteena on – niin Suomessa kuin muuallakin – vähentää alueellisia kehityseroja jossakin, usein täsmällisemmin määrittelemättömässä mielessä. Käytännössä tärkeimmät alueellisten kehityserojen kriteerit ovat henkeä kohden laskettu tuotanto ja työttömyysaste. Aluepolitiikkaa harjoitetaan monilla keinoilla, mutta pääosin kyse on heikommin menestyneiden alueiden elinkeinotoiminnan edellytysten tukemisesta tavalla tai toisella.

Aluepolitiikan tällaisesta tavoitteenasettelusta ei suoraan käy ilmi, miksi aluepolitiikkaa harjoitetaan. Näyttäisi kuitenkin siltä, että pyrkimys on ensi sijassa poliittinen ts. pyrkimys solidaarisuuteen eri alueilla asuvien ihmisten kesken. Toisaalta poliittisena tavoitteena voi olla maan eri osien asuttuna pitäminen esimerkiksi strategisista tai kulttuurisista. Tällaisista poliittisista perusteista aluepolitiikka on kustannus, joka maksetaan yleisimpien yhteiskuntapolitiittisten tavoitteiden saavuttamisesta.

Koska EU-ohjelmien hankkeille on usein väistämättä viranomaisvetoisuus, näiden rinnalla tulee olla aluekehitystukia, jotka hyödyttävät yleisesti tuettavien alueiden yritystoimintaa tai ainakin jotain sen strategista osaa ja sallivat siten menestysideoiden kehittymisen mahdollisimman markkinalähtöisesti. Harkittavia tukimuotoja voivat olla esimerkiksi

- investointien poisto-oikeuksien lisääminen kohdealueilla
- olemassa olevat investointi ja kehitystuet nykyistä suuremmin myöntämisvaltuuksin
- periaatteessa myös työvoimakustannusten subventointi alentamalla työnantajamaksuja – fiskaalisista syistä tätä ei kuitenkaan ole realistista toteuttaa ainakaan yleisenä jonkin alueen kaikkea työvoiman käyttöä suosivana toimenpiteenä.

Lähteet:

Elinkeinopolitiikka uudessa taloudessa. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 6/2001.

LIITE 3.

Katsaus aluetieteen alan julkaisuihin

Tämä lehtikatsaus on tehty tutustumalla Tampereen yliopiston kirjastoon tuleviin aluetieteellisiin ja maantieteellisiin julkaisuihin. Osa niistä ilmestyy nykyään kuitenkin vain verkkomuodossa. Mukana ei ole luonnonmaantieteellisiä (*physical geography*), tiettyihin rajattuihin alueisiin (esim. Afrikka, Itä-Eurooppa) keskittyviä, tai tiettyihin maantieteen erikoisaloihin (esim. demografia, asuminen) keskittyviä julkaisuja.

LEHTILUETTELO

Annals of the association of American geographers

- yleisjulkaisu maantieteen alalta
- lehti on määritellyt aiheikseen
 - 1) Environmental sciences
 - Luonnonmaantiedettä; sisältää artikkeleita lähinnä hydrologiasta ja geomorfologiasta
 - yht. noin 1-3 artikkelia
 - 2) Methods, models and GIS
 - Kvantitatiivisia sovelluksia
 - esim. Where the jobs are? Employment access and crime patterns in Cleveland
 - 1-2 artikkelia
 - 3) Nature and society
 - Teoreettista keskustelua lähinnä kulttuurimaantieteen alalta; lisäksi historiallista ja antropologista maantiedettä
 - n. 3 artikkelia
 - 4) People, place and region
 - kehitysaapainottunutta; siirtolaisuus; identiteettikysymyksiä
- lisäksi runsaasti kirja-arvosteluja

Alue ja ympäristö

- julkaisija Alue- ja ympäristöntutkimuksen seura
- aiheita mm.:
 - luonto, kulttuuri ja maisema
 - kaupunkitila, suunnittelu; tieteen ja teknologian tilat
 - ympäristöpolitiikka

Economic geography

- amerikkalainen; <http://www.clarku.edu/econgeography/>
- keskittyy taloudelliseen ja teolliseen maantieteeseen case-tapausten kautta, esim. kalanjalostus, Slovakia, Etelä-Afrikka

Environment and planning A

- brittiläinen
- www.envplan.com
- monipuolisesti erilaisia alue- ja kaupunkikehityksen aiheita:
 - kaupunkikehitys; liikenne; maaseutu
 - kehitysmaat: asuminen, globalisaatio, köyhyys
 - mallintaminen, kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä
 - suunnitteluprosessi; kansalaisten osallistuminen; paikallisuus

- teollisuuden sijaintipäätökset
- kansainvälisiä esimerkkejä ympäri maailmaa

Environment and planning B: Planning and design

- aiheita mm. ekospatiaaliset ulottuvuudet suunnittelussa; lähiötutkimus; liikkuvuus; rakennetun ympäristön arviointi; GIS:n käyttösovellukset; maankäytön suunnittelun arviointia

Environment and planning D: Society and space

- aiheita mm. syrjäytyminen, arkkitehtuuri ja yhteiskunta; eri teoriasuuntausten keskustelua

Geografiska annaler, Series B: Human geography

- julkaisija Svenska sällskapet för antropologi och geografi
- kieli: englanti
- aiheita mm. rajat ylittävä yhteys Hongkongissa; amerikkalaiset kaupungit; ruotsalaiset työmarkkinat; maatalous Englannissa; kilpailu ja yhteistyö; oppiminen; hiljainen tieto

International journal of urban and regional research

- kansainvälinen tausta
- aiheina mm.
 - julkinen – yksityinen; yrittäjäyys; poliittinen hallinta/hallinto; kansalaisosallistuminen
 - siirtolaiset; vähemmistöt; epätasa-arvo
 - erikoisnumeroita: 11.9.2002 (turvallisuus, puolustusvoimat); autoteollisuus; tila ja uskonto

Journal of development alternatives and area studies

- ennen nimellä Scandinavian Journal of development alternatives and area studies
- aiheita mm.
 - kaupunki ja rikollisuus;
 - talous- ja poliittisen maantieteen kysymyksiä, keskittyen Aasiaan (mm. Itä-Timor, Japani, Intia), esimerkiksi demokratia, paikallinen autonomia
 - koulutus & Afrikka; öljy & Nigeria; regionalismi & USA

Papers in regional science

- julkaisija Regional science association international, www.regionalscience.org
- painottunut enemmän kvantitatiiviseen tutkimukseen
- aiheita mm. työttömyys; julkiset palvelut; teollisuus

Regional studies

- julkaisija: Regional studies association, www.regional-studies-assoc.ac.uk
- aluetutkimukseen liittyviä aiheita mm.
 - tietoyhteiskunta; teknologian siirto; teollisuus; investoinnit
 - syrjäisten seutujen rakenteellinen muutos
 - Eurooppalaisia esimerkkejä

Town planning review

- alueellinen suunnittelu Euroopassa; asuminen; suunnitteluteoriat; osallistuminen

Yhdyskuntasuunnittelu

- julkaisija Yhteiskuntasuunnittelun seura
- ennen nimellä Yhteiskuntasuunnittelu
- aiheita mm.: maaseutu; eurooppalaiset kaupungit; kaupunkisuunnittelu; nauhakaupunki; suunnitteluargumentaation analyysi; sosiaalinen kestävyys; asuntokysymys kaupungeissa

LIITE 4.

Pohjoismaista alueellista suunnittelua ja aluepolitiikkaa käsitteleviä esimerkkiteoksia

Future challenges and institutional preconditions for regional development policy. Four scenario reports. (2000). Karppi, I. (toim.). Nordregio, Stockholm.

Julkaisusarja: The NEBI Yearbook of North European and Baltic Sea Integration. Vuosikirja 2003 tullut painosta tätä raporttia viimeisteltäessä (kesäkuu 2003), päätoimittajina B. Lindström & L. Hedegaard, Berlin: Springer.

Local and regional governance in Europe: Evidence from Nordic regions. (2000) Gidlund, J & M. Jerneck (toim.). Edward Elgar.

Pohjoismainen aluehallinto ja sen uudistuspaineet. (2002) Lähteenmäki-Smith, K. WP 2002:10. Stockholm: Nordregio.

Regional development in the Nordic Countries 2002 (2002) Hanell, T., H. Aalbu & J. Neubauer. Report 2002:2. Stockholm: Nordregio.

Tampereen yliopisto
Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos

Aluetieteen verkkojulkaisut - Tampere Regional Studies Net Series vol. 3/2003

ISSN 1458-5499
ISBN 951-44-5778-1